



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-8/14/07

Ostrovska (BR)
RADA MIEJSKA
w Szklarskiej Porębie

Dnia 2007-03-19

L.dz. zał.
podpis *[Signature]*

Rozstrzygnięcie nadzorcze

3

URZĄD MIEJSKI
ul. Buczka 2, 58-530 Szklarska Poręba

Wrocław, dnia 8 marca 2007 r.

dz. 1439
podpis *[Signature]*

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność § 4 ust. 1; § 7 ust. 3; § 9; § 15 ust. 1; § 16; § 20 ust. 1; § 25; § 26; § 27** uchwały Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 31 stycznia 2007 r., nr V/35/07 w sprawie *ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz przyznawania dodatków do wynagrodzenia w 2007 r. nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Miasto Szklarską Poręba.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2007 r., Rada Miejska w Szklarskiej Porębie podjęła uchwałę nr V/35/07 w sprawie *ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz przyznawania dodatków do wynagrodzenia w 2007 r. nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Miasto Szklarską Poręba*, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała została przekazana pismem Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 5 stycznia 2007 r., nr BRM-33/07 i wpłynęły do organu nadzoru dnia 7 lutego 2007 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

I. § 4 ust. 1; § 7 ust. 3; § 16; § 20 ust. 1 uchwały narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 ze zm.);

II. § 9 uchwały narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2005 r., Nr 22, poz. 181);

III. § 15 ust. 1 uchwały narusza w sposób istotny art. 39 Karty Nauczyciela;

IV. § 25; § 26 uchwały narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; art. 9 § 2 ustawy Kodeks pracy w związku z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela;

V. § 27 uchwały narusza w sposób istotny art. 39 ust. 3, ust. 4 Karty Nauczyciela.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34;
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, oraz za godziny doraźnych zastępstw;
- 3) wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54., o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Aczkolwiek Ustawodawca zdecydował się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, to jednak wyznaczył on również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując, w ramach art. 30 ust. 3 pkt 3 Karty Nauczyciela, iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych.

I.

W § 4 ust. 1 uchwały przyjęto, że *dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny i otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego.*

W § 7 ust. 3 uchwały, Rada Miejska postanowiła, iż *dodatek motywacyjny nie przysługuje za okresy: 1) nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, 2) urlopu dla poratowania zdrowia, 3) korzystania ze stanu nieczynnego, 4) na który orzeczono karę dyscyplinarną.*

Mocą § 16 Rada ustaliła, że *dodatek funkcyjny nie przysługuje za okresy: 1) za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, 2) od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych powodów obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.*

Natomiast w oparciu o art. 20 ust. 1 uchwały, Rada uchwaliła, iż *dodatki za trudne lub uciążliwe warunki pracy przysługują w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego.*

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada gminy posiada kompetencję do określania corocznie w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34. Zapisy przywołanych wyżej § 4 ust. 1; § 7 ust. 3; § 16 uchwały nie stanowią ani o wysokości dodatku za wysługę lat, ani dodatku funkcyjnego, dodatku motywacyjnego ani nie stanowią szczegółowych warunków ich przyznawania.

Artykuł 80 w zd. 2 Kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że **za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią**. W prawie pracy występują sytuacje, w których mimo niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia. Ryzyko gospodarcze oraz socjalne w stosunkach pracy obciąża pracodawcę, co powoduje, że w owych sytuacjach, mimo iż pracownik nie świadczył pracy, pracodawca jest obowiązany do wypłacenia mu wynagrodzenia jak za pracę wykonaną. Nieświadczenie pracy, mimo gotowości do niej pracownika (zdolności do świadczenia pracy), może być wywołane przyczynami leżącymi po stronie pracodawcy: przestój, którego powodem jest brak surowca, brak narzędzi, brak właściwej organizacji procesu pracy, niesprawność sprzętu, ryzyko gospodarcze pracodawcy; warunki pracy nie odpowiadające przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy i stwarzające zagrożenie dla życia bądź zdrowia pracownika lub innych osób - ryzyko socjalne pracodawcy. Do ryzyka socjalnego pracodawcy zalicza się też przewidziane prawem zdarzenia, w których

pracownik jest zwolniony od świadczenia pracy na rzecz pracodawcy, a pracodawca jest obowiązany wypłacić mu za ten czas wynagrodzenie. Pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy, za czas zwolnień od pracy udzielonych w różnych przewidzianych prawem okolicznościach, np. na poszukiwanie pracy w okresie wypowiedzenia, w celu odbycia obowiązkowych badań lekarskich, za okres dni wolnych w celu sprawowania opieki nad dzieckiem, które nie ukończyło 14 lat, za 33 dni niezdolności do pracy w roku kalendarzowym, za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek wypadku w drodze do pracy lub z pracy albo choroby przypadającej w czasie ciąży, pracownik zachowuje prawo do 100 % wynagrodzenia.

Nadto kwestia uprawnień do otrzymywania dodatku za wysługę lat w trakcie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia oraz za okresy, za które przysługuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego zostały uregulowane przez Ustawodawcę w art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela, stanowiącym: „Nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54” oraz przepisach Kodeksu pracy i ustawy z dnia 13 października 1998 r. system ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.).

Regulamin ma charakter przepisu wykonawczego i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, w tym m. in. wynikających z art. 94 Konstytucji i art. 9 Kodeksu pracy. Chodzi w szczególności o ustanawianie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a odnośnie do unormowań z zakresu prawa pracy – dodatkowo o rozwiązania nie mniej korzystne od postanowień wynikających dla pracowników z przepisów Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Słusznie podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2002 r.: „Regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia oraz dodatków mieszkaniowych nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla nauczyciela niż przepisy prawne powszechnie obowiązujące” (II SA 687/02, Pr. Pracy 2002/10/39). Organ stanowiący, realizując przyznane mu uprawnienia, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, w sposób literalny interpretując normy kompetencyjne.

II.

W § 9 uchwały Rada Miejska zapisała, że *wypłatę dodatku motywacyjnego wstrzymuje się nauczycielom wobec których prowadzone jest postępowanie dyscyplinarne, do czasu jego zakończenia.*

Powyższy przepis przewiduje więc wstrzymanie wypłaty dodatku motywacyjnego w przypadku wszczęcia wobec nauczyciela postępowania dyscyplinarnego.

Nauczycielom wyróżniającym się osiągnięciami w pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz jakością świadczonej pracy oraz zaangażowaniem w realizację czynności i zajęć przyznawany jest dodatek motywacyjny. Dodatek motywacyjny przyznawany jest nauczycielowi po spełnieniu przez niego określonych warunków, na określony czas. Ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, wydane na podstawie art. 30 ust. 5, art. 33 ust. 3 oraz art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela. Stosownie do postanowień § 6 tego rozporządzenia, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą: 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym; 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych,

skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela; 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem; 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, na podstawie przyznanych jej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela kompetencji, ma **uszczegółowić ogólne warunki przyznania dodatku motywacyjnego** określone w rozporządzeniu. Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Podkreślić bowiem należy, że przyznanie dodatku motywacyjnego zależy od wyników pracy nauczyciela. Jeżeli spełnił wymagania określone w rozporządzeniu i regulaminie, w wyniku czego został mu przyznany dodatek motywacyjny, to stanowi on składnik wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela. Zapis tego artykułu stanowi, iż wynagrodzenie nauczycieli składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) **dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy**; 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Tymczasem ani przepisy Karty Nauczyciela ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przyznają organom prowadzącym uprawnienia do pozbawienia w ramach regulaminów, uchwalanych na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, danego składnika wynagrodzenia. W art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela jest bowiem mowa wyłącznie o kompetencjach do przyznawania dodatków i nie ma podstaw do rozszerzenia tych kompetencji o regulacje dotyczące trybu postępowania dyscyplinarnego. A zatem treść przytoczonego wyżej przepisu uchwały nie ma oparcia w obowiązującym prawie.

Uregulowanie zawarte w kwestionowanym przepisie uchwały sprzeczne jest również z art. 42 § 1 w związku z art. 29 § 1 Kodeksu pracy. Przyznany dodatek motywacyjny jest bowiem składnikiem wynagrodzenia i staje się istotnym elementem umowy o pracę. Zmiany wynagrodzenia na niekorzyść pracownika wymagają wypowiedzenia warunków płacy.

Z Karty Nauczyciela wynika ponadto, że w okresie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nie przysługują dodatki oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe (art. 84 ust. 2), z tym że zawieszenie nauczyciela w pełnieniu obowiązków następuje w ściśle określonych przypadkach, wymienionych w art. 83 Karty Nauczyciela, w szczególności wówczas, jeżeli ze względu na powagę i wiarygodność wysuniętych zarzutów celowe jest odsunięcie nauczyciela od wykonywania obowiązków w szkole (ust. 1) lub gdy wszczęte postępowanie karne lub złożony wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego dotyczy naruszenia praw i dobra dziecka (ust. 1a). Tak więc to ustawodawca określił, kiedy przyznany dodatek nie przysługuje i są to sytuacje zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków, a nie w każdym przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

III.

W § 15 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Szklarskiej Porębie postanowiła, iż *prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie funkcji, za które przysługuje dodatek funkcyjny, a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.*

W świetle art. 39 Karty Nauczyciela, zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego (ust. 1).

W przypadku uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego w trybie art. 9b ust. 3a zmiana wysokości wynagrodzenia następuje z dniem 1 stycznia danego roku, następującego po roku kalendarzowym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu (ust. 1a). W razie zmiany miejsca pracy, pociągającej za sobą zmianę wysokości wynagrodzenia, prawo do wynagrodzenia odpowiadającego nowemu miejscu pracy przysługuje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, następującego po objęciu obowiązków pracowniczych w nowym miejscu pracy, jeżeli objęcie tych obowiązków nie nastąpiło od dnia pierwszego danego miesiąca kalendarzowego (ust. 2).

W przypadku przyznania dodatku funkcyjnego od 1 dnia miesiąca zauważyć należy, że regulacje te w określonych przypadkach doprowadzą do naruszenia art. 30 ust. 1 i 6, art. 38 ustawy Karta nauczyciela oraz § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. nr 22, poz. 181), a także art. 80 Kodeksu Pracy. Wskazać choćby można na przypadek kiedy przed zatrudnieniem na stanowisku z dodatkiem funkcyjnym, pracownik nie podlegał Karcie nauczyciela. W takim ujęciu dodatek funkcyjny należy się od pierwszego dnia zatrudnienia. Dodatek funkcyjny jest elementem wynagrodzenia, który przysługuje obligatoryjnie dla pracowników zajmujących stanowiska wyszczególnione w § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu. Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu Pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

Rada nie ma zatem prawa rada wprowadzać uregulowań sprzecznych z ustawą. Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe.

Ustawa w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty wynagrodzenia zasadniczego, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez Ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

IV.

W § 25 uchwały przyjęto: 1. *Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy.* 2. *Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia – za podstawę liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub 1/4 gdy nauczyciel ma ustalony czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednak większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym.*

Paragraf 26 uchwały stanowi: 1. *Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane.* 2. *Wynagrodzenie przysługujące za godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich zrealizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, a w szczególności w związku z: 1) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii lub mrozów, 2) wyjazdem dzieci na wycieczki lub imprezy szkolne, 3)*

chorobą dziecka nauczanego indywidualnie, trwającą nie dłużej niż tydzień traktuje się jak godziny faktycznie zrealizowane, 4) opieka nad dziećmi i młodzieżą szkolną (w soboty i niedziele) w czasie trwania „zielonej szkoły” w wymiarze 4 godzin tygodniowo.

Na wstępie należy podkreślić, że regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela nie naruszają zasady wyrażonej w art. 80 Kodeksu pracy, iż wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, zaś za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, **gdy przepisy prawa pracy tak stanowią**. Nie dokonując dogłębnej analizy rozwiązań zawartych w § 25 i § 26 badanej uchwały, zauważyć jednak należy, iż w indywidualnym przypadku mogą one doprowadzić do pozbawienia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe pomimo zachowania prawa do tego wynagrodzenia zgodnie z przepisami prawa pracy, a tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli, niż przewidują to przepisy prawa pracy. To z kolei może być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którym postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Należy też podkreślić, że uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe lub doraźnych zastępstw. Wyklucza taką możliwość brzmienie normy kompetencyjnej do jego wydania, która upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia **warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za takie godziny**. Zgodnie ze wskazaną wyżej podstawą prawną przedmiotowej uchwały organ prowadzący w ramach regulaminu ustala jedynie szczegółowe **warunki obliczania i wypłacania** wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, gdzie mowa jest o szczegółowych warunkach przyznawania dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie przyznanych organowi prowadzącemu kompetencji. Przyznanie dodatku polega na udzieleniu dodatku, wyrażeniu zgody na jego wypłacenie. Ustawodawca posługuje się wyraźnie dwoma sformułowaniem: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Racjonalność działania prawodawcy nie pozwala zatem utożsamiać „warunków przyznawania” z „warunkami wypłacania”. Natomiast przyznawanie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje w oparciu o zasady określone w Karcie Nauczyciela i Kodeksie pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania, a więc wydania należnych pieniędzy. **W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane**, są to bowiem warunki przyznawania (zachowania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowo faktycznie niezrealizowane.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową.

W związku z powyższym za niedopuszczalne należy uznać także okrajanie wynagrodzenia nauczycieli za sprawowaną opiekę nad uczniami podczas zajęć pozaszkolnych, w tym wycieczek szkolnych, obozów itp. do 4 godzin, tak jak uczyniono to w § 26 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska, realizując przysługującą jej kompetencję, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady

narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i Rady Miejskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez Radę Miejską akty prawa miejscowego muszą wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, tak jak jest to przewidziane w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (podobnie: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141).

V.

W § 27 uchwały Rada Miejska postanowiła, że *wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu*.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 i ust. 4 Karty Nauczyciela, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (ust. 3). Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru wskazany wyżej zapis uchwały stanowi powtórzenie ustawy, która rozstrzyga już o momencie wypłaty wynagrodzenia.

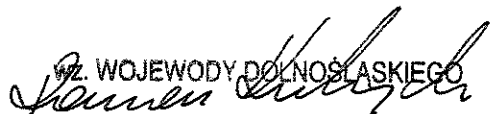
Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy nie dopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu, w którym stwierdza się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17)

Zgodnie z § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.


WZ. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Roman Kulczycki
ROMAN KULCZYCKI
WICEWOJEWODA