



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-19/193/09



Wrocław, dnia 27 marca 2009 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 11 ust. 1 pkt 3, § 17 ust. 1 we fragmencie: „lub szkodliwych”, ust. 2 we fragmencie: „lub szkodliwych”, § 29 ust. 1 we fragmencie: „efektywnie”, ust. 2 uchwały Nr XXXVI/304/09 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie regulaminów wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Bolesławiec z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.), art. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. z 1.12.2006 r. Nr 220, poz. 1600), § 5, § 6 pkt 5, § 10 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. 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.), § 118 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec podjęła na sesji w dniu 25 lutego 2009 r. uchwałę Nr XXXVI/304/09 w sprawie regulaminów wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Bolesławiec.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 marca 2009 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXXVI/304/09 Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

1. § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) oraz § 5 i § 6 pkt 5 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. 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.);
2. § 17 ust. 1 we fragmencie: „lub szkodliwych”, ust. 2 we fragmencie: „lub szkodliwych” uchwały z istotnym naruszeniem art. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie

i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. z 1.12. 2006 r. Nr 220, poz. 1600);

3. § 29 ust. 1 we fragmencie; „efektywne”, ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.), § 10 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. 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.) w zw. z § 118 i w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz z naruszeniem art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

W świetle art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
 - 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
 - 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach
- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.”.

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. 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. 6 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.

Z powyższego wynika, że udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

1.

W § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały postanowiono, że: „Dodatek funkcyjny dla dyrektora przyznaje się biorąc pod uwagę: 3) wykonywanie zadań z zakresu nauczania i wychowania,

m. in.: a) sprawowanie nadzoru pedagogicznego, b) organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, c) organizowanie olimpiad, konkursów i zawodów.”.

Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika, w tym funkcją kierowniczą - dyrektora lub wicedyrektora szkoły. Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na stanowisku kierowniczym, gdyż dodatek funkcyjny stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy itp. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję kierowniczą, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny.

Zgodnie z 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. Stosownie do art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela, Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) corocznie wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 3, oraz dla nauczycieli, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się na podstawie art. 42 ust. 7, oraz sposób udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego,
- 2) sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 4a,
- 3) wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego,
- 4) sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy - uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględnia osobistą stawkę zaszeregowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy.

Rozporządzenie wydane na powyższej podstawie określa m. in. wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczycieli do dodatku funkcyjnego. W § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. stwierdza się, że do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

- 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, zwanej dalej "szkołą", albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;
- 2) sprawowanie funkcji:
 - a) wychowawcy klasy,
 - b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
 - c) opiekuna stażu.

Zatem jak już wcześniej wskazano, z racji sprawowania określonej w wyżej przytoczonym przepisie funkcji, nauczycielowi przysługuje dodatek funkcyjny. Na mocy upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy ustala wysokość m. in.

dotatku funkcyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Jednakże określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego musi być ściśle związane właśnie z istotą pełnionej funkcji i nakładem pracy związanej z wykonywaniem takiej funkcji. Tymczasem uzależnianie przyznania dodatku funkcyjnego dla dyrektora (wicedyrektora) szkoły od sposobu wykonywania zadań z zakresu nauczania i wychowywania nie wiąże się z istotą tego dodatku. Nadto przesłanka sposobu wykonywania zadań z zakresu nauczania i wychowywania mieści się w ogólnych warunkach przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego związanych ze szczególnie efektywnym wypełnianiem zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem (§ 6 pkt 5 rozporządzenia) i w ramach upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 stanowić może szczegółowy warunek przyznania tego dodatku.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Kwestionowanym zapisem Rada Miasta naruszyła przepisy Karty Nauczyciela oraz rozporządzenia. Rada realizując przyznaną jej kompetencję nie może naruszać innych przepisów rangi ustawowej i aktów wykonawczych.

2.

W § 17 ust. 1 i ust. 2 uchwały postanowiono, że: „1. Wynagrodzenie za jedną godzinę ponadwymiarową i godzinę doraźnego zastępstwa oblicza się, z zastrzeżeniem ust. 2, dzieląc przyznaną nauczycielowi stawkę wynagrodzenia zasadniczego (łącznie z dodatkiem za warunki pracy jeżeli praca w godzinach ponadwymiarowych oraz doraźnego zastępstwa odbywa się w warunkach trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia) przez miesięczną liczbę godzin tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć, ustalonego dla rodzaju zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych realizowanych w ramach godzin ponadwymiarowych lub doraźnego zastępstwa nauczyciela. 2. Dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć na podstawie art. 42 ust. 4a Karty Nauczyciela wynagrodzenie za godzinę doraźnego zastępstwa oblicza się dzieląc przyznaną nauczycielowi stawkę wynagrodzenia zasadniczego (łącznie z dodatkiem za warunki pracy, jeżeli praca w godzinach doraźnego zastępstwa odbywa się w warunkach trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia) przez miesięczną liczbę godzin realizowanego wymiaru zajęć.”. Uwzględnianie w szczegółowych warunkach obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dodatku za szkodliwe warunki pracy narusza w sposób istotny przepis art. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, który nowelizując art. 30 ust. 2 i art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela, nadał im nowe brzmienie z wyłączeniem w obowiązującej obecnie dyspozycji dodatku dla nauczycieli za szkodliwe warunki pracy.

3.

W § 29 ust. 1 i ust. 2 uchwały czytamy, że: „1. Nauczycielom, którym dyrektor zlecił prowadzenie zajęć dydaktycznych lub opiekuńczo-wychowawczych w dniu wolnym od pracy, przysługuje wynagrodzenie (po uprzednim uzgodnieniu z organem prowadzącym rodzaju prowadzonych zajęć i ilości godzin przeznaczonych na ich realizację) za efektywnie przepracowane godziny ponadwymiarowe. 2. Wynagrodzenie za pracę w dni wolne przysługuje nauczycielowi jeżeli: - zajęcia nie mogły być zorganizowane po lekcjach w dniu pracy szkoły, - zajęcia odbywają się w szkole lub poza szkołą, - zajęcia zostaną odpowiednio udokumentowane.”.

Jak stanowi przepis art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli składa się z wynagrodzenia zasadniczego; dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy; wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Minister Edukacji Narodowej i Sportu, działając na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 4 Karty Nauczyciela, określił w drodze wyżej powołanego rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględnia osobistą stawkę zaszeregowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy. Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela rada gminy posiada kompetencję do określania corocznie w drodze regulaminu m. in. wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Jak postanowił w § 10 rozporządzenia Minister Edukacji Narodowej i Sportu 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. Tymczasem Rada Miasta zmodyfikowała postanowienie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, ustanawiając bez upoważnienia ustawowego, że wynagrodzenie za prowadzenie zajęć dydaktycznych lub opiekuńczo-wychowawczych w dniu wolnym od pracy będzie przysługiwało za efektywnie przepracowaną godzinę ponadwymiarową i uzależniła przysługiwanie tego wynagrodzenia od trzech przypadków. Delegacja ustawowa art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela upoważnia jedynie do określenia wysokości i warunków wypłacania takiego składnika wynagrodzenia, ale pod warunkiem, że nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Skoro takie warunki zostały uregulowane przez Ministra, to brak jest podstaw do ich regulowania lub modyfikowania przez radę gminy.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa i rozporządzenie jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustaw i rozporządzeń. 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.

Zgodnie z § 118 w zw. 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.

Zdaniem Organu Nadzoru regulacje uchwały w określonych przypadkach mogą doprowadzić do naruszenia art. 30 ust. 1 i 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r., a także art. 80 Kodeksu pracy, w myśl którego wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

Rada nie ma zatem prawa wprowadzać uregulowań sprzecznych z ustawą. Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Regulamin ma charakter przepisu wykonawczego i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, w tym m.in. wynikających z art. 94 Konstytucji RP 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 roku „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).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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.

WOJEWÓDZA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlenc