

**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.) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego stwierdza nieważność **§ 7 oraz § 11 ust. 2** uchwały nr XXXIII/1125/09 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez Miasto, z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zmianami – zwana dalej ustawą).

Uzasadnienie

Rada Miejska Wrocławia na sesji w dniu 23 kwietnia 2009 r. podjęła uchwałę nr XXXIII/1125/09 w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez Miasto.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż **§ 7 oraz § 11 ust. 2** uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy.

Przedmiotowa uchwała w podstawie prawnej powołuje m.in. art. 30 ust. 6 ustawy, który stanowi, iż „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.

Uchwała w § 7 wskazuje okoliczności i zasady przyznawania dodatku funkcyjnego.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa **wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków**. Uprawniony organ określa więc w regulaminie, jakiej wysokości dodatek przysługuje nauczycielowi przy spełnieniu określonych warunków. Warunkiem przyznawania jest więc taka okoliczność, która uprawnia nauczyciela do uzyskania dodatku, a kompetencją do określenia szczegółowych warunków przyznawania oznacza wskazanie warunków, pod jakimi dodatek taki zostanie przyznany, a więc tych, jakie nauczyciel musi spełniać zanim go otrzyma. Warunki przyznawania dodatków nie mogą więc obejmować swą regulacją okoliczności, w których nastąpi wypłacenie takiego dodatku. Kwestia ta jest już bowiem wyczerpująco uregulowana przez przepisy Kodeksu pracy i rozporządzeń wykonawczych oraz przez przepisy ustawy – Karty Nauczyciela. Skoro bowiem zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy wszystkie wymienione dodatki stanowią składniki wynagrodzenia, to należy uznać, że kwestię ich wypłat będą regulowały przepisy stanowiące o wypłacie wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy. Jeśli chodzi np. o okresy nieobecności w pracy, to zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) *wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, zaś za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią*. Zgodnie z art. 92 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną – trwającej łącznie do 33 dni w ciągu roku kalendarzowego – pracownik zachowuje prawo do 80% wynagrodzenia, chyba że obowiązujące u danego pracodawcy przepisy prawa pracy przewidują wyższe wynagrodzenie z tego tytułu. Obowiązuje również rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy. Zostało ono wydane w oparciu o art. 298² Kodeksu pracy, zgodnie z którym to Minister Pracy i Polityki Socjalnej został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu usprawiedliwiania

nieobecności w pracy oraz zakresu przysługujących pracownikom zwolnień od pracy, a także przypadków, w których za czas nieobecności lub zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia.

Należy wskazać także na regulacje Karty Nauczyciela, które dotyczą kwestii wypłaty wynagrodzenia nauczyciela. Jest to między innymi art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym *za czas urlopu wypoczynkowego nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie, jakie by otrzymał, gdyby w tym czasie pracował. Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i zajęcia dodatkowe oblicza się na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z okresu wszystkich miesięcy danego roku szkolnego, poprzedzających miesiąc rozpoczęcia urlopu, a jeżeli okres zatrudnienia jest krótszy od roku szkolnego – z tego okresu.* Ustawodawca uregulował także kwestię wypłaty wynagrodzenia w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia, gdzie w oparciu o art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela *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.* Tak więc to ustawodawca zdecydował, jakie składniki wynagrodzenia są wypłacane w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia, co oznacza, że kwestia ta nie może być regulowana ponownie przez organ stanowiący j.s.t. w Regulaminie.

Z kolei np. moment zmiany wynagrodzenia ustawodawca oznaczył w art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym *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, a zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego.*

Przytoczone wyżej regulacje wskazują wyraźnie, że ustawodawca nie przyznał kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad wypłacania poszczególnych składników wynagrodzenia nauczycieli. Należy stwierdzić, że o ile ustawodawca był zainteresowany przyznaniem czy pozbawieniem nauczycieli wynagrodzenia, to uczynił to w drodze stosownych regulacji, a zatem nie można przyjąć, że pozostawiono swobodę organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego do przyjęcia odmiennych uregulowań. Uchwalony regulamin nie może z kolei być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia. Wyklucza taką możliwość brzmienie normy kompetencyjnej do jego wydania, która upoważnia właściwe organy wyłącznie do ustalenia **szczegółowych warunków przyznawania dodatków**, co oznacza, że rada gminy może jedynie uszczegółwić warunki ogólne przyznawania dodatków, określone w ustawie i rozporządzeniu 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 ze zm.). Natomiast ustalenie, czy za dany okres przysługuje wynagrodzenie następuje w oparciu o zasady określone w ustawie – Karta Nauczyciela i Kodeksie pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 ustawy.

Paragraf 11 ust. 2 uchwały stanowi:

„Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy lub w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub 1/4 gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień, za który nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, przy czym liczba godzin ponadwymiarowych nie może być wyższa niż stała liczba godzin ponadwymiarowych w tygodniu ustalona dla tego nauczyciela.”

Na wstępie należy podkreślić, że regulacje zawarte w ustawie 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 rozwiązania zawartego w § 11 ust. 2 badanej uchwały, zauważyć jednak należy, iż w indywidualnym przypadku może on 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 przepisy prawa pracy. To z kolei może być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy, który przewiduje, że 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.

Przykładem takiego niekorzystnego rozwiązania jest sytuacja urlopu wypoczynkowego nauczyciela. Nieobecność spowodowana urlopem wypoczynkowym nauczyciela jest to bez wątpienia nieobecnością usprawiedliwioną, a zatem stosowałoby się regułę wprowadzoną w § 11 ust. 2 uchwały. Tymczasem zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy *za czas urlopu wypoczynkowego nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie, jakie by otrzymał, gdyby w tym czasie pracował. Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i zajęcia dodatkowe oblicza się na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z okresu wszystkich miesięcy danego roku szkolnego, poprzedzających miesiąc rozpoczęcia urlopu, a jeżeli okres zatrudnienia jest krótszy od roku szkolnego – z tego okresu.*

Podobna sytuacja zachodzi w przypadku urlopu szkoleniowego oraz płatnego zwolnienia od pracy w związku z dalszym kształceniem się w związku z § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania nauczycielom urlopów dla dalszego kształcenia się, dla celów naukowych, artystycznych, oświatowych i z innych ważnych przyczyn oraz ulg i świadczeń związanych z tym kształceniem, a także organów uprawnionych do ich udzielania (Dz. U. z 2001 r. Nr 1, poz. 5), a także zwolnienia od pracy zawodowej do wykonania doraźnej czynności wynikającej z jego funkcji związkowej poza zakładem pracy w związku z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854).

Istnienie w całości obowiązującego prawa powyższych regulacji wskazuje wyraźnie, że ustawodawca nie przewidział kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Gdyby były to jedynie przepisy uszczegółwiające ogólną kompetencję Rady w tym zakresie, to zastrzeżenie, wskazujące na konieczność ich uwzględnienia, musiałyby niewątpliwie znaleźć się w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, podobnie jak to uczyniono w art. 30 ust. 6 pkt 1 tej ustawy. Należy więc stwierdzić, że o ile ustawodawca był zainteresowany przyznaniem czy pozbawieniem nauczycieli wynagrodzenia na niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, to uczynił to w drodze stosownych regulacji, a zatem nie można przyjąć, że pozostawiono swobodę organom stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do przyjęcia odmiennych uregulowań.

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 analizowane wyżej brzmienie normy kompetencyjnej do jego wydania, która upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia **warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za takie godziny**. Organ prowadzący w ramach regulaminu wynagradzania 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 sformułowaniami: „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 ustawie i Kodeksie pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 ustawy. 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.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska Wrocławia, 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 Miasta, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez organ stanowiący gminy 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).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
RAFAŁ JURKOWLANIEC