

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 21 sierpnia 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Sędziowie	Sędzia NSA Jolanta Sikorska (sprawozdawca) Sędzia WSA Małgorzata Masternak – Kubiak
Protokolant	Robert Hubacz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 21 sierpnia 2008 r.

sprawy ze skargi Wojewody ██████████

na uchwałę Rady Miasta i Gminy ██████████

z dnia ██████████ r. nr ██████████

w przedmiocie przyjęcia na rok 2008 regulaminu przyznawania niektórych dodatków do wynagrodzenia w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto i Gminę ██████████

- I. **stwierdza nieważność § 3 ust. 2, § 7 ust. 1, ust.2, ust. 4, § 8 ust. 2 we fragmencie: „wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracę z innymi jednostkami podległymi radzie miejskiej Gminy ██████████ oraz warunki lokalowe i środowiskowe w jakich szkoła funkcjonuje”, § 8 ust. 8, § 11 ust. 1 we fragmencie: „ za faktycznie przepracowane godziny”, § 12 ust. 1 we fragmencie: „każdą efektywnie przepracowaną”, § 12 ust. 2 we fragmencie: „każdą efektywnie przepracowaną”, § 13 ust. 2 oraz § 13 ust. 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. **zasądza od Gminy ██████████ na rzecz Wojewody ██████████ kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania;**
- III. **orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie I wyroku nie może być wykonana.**

Uzasadnienie

Wojewoda [REDAKTOWANE] wniósł w niniejszej sprawie skargę na uchwałę Rady Miasta i Gminy [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] r. Nr [REDAKTOWANE] w sprawie przyjęcia na rok 2008 regulaminu przyznawania niektórych dodatków do wynagrodzenia w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto i Gminę [REDAKTOWANE]. Powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zarzucił, że:

I. § 3 ust. 2, § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 4, § 8 ust. 8 istotnie naruszają art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.),

II. § 8 ust. 2 we fragmencie: „wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy [REDAKTOWANE] oraz warunki lokalowe i środowiskowe w jakich szkoła funkcjonuje” narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181),

III. § 11 ust. 1 we fragmencie: „za faktycznie przepracowane godziny”, § 12 ust. 1 we fragmencie: „za każdą efektywnie przepracowaną” i § 12 ust. 2 we fragmencie: „każdą efektywnie przepracowaną”, § 13 ust. 2 i ust. 3 narusza w sposób istotny art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1974r. Nr 24, poz. 141) i art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela.

Powołując się na powyższe wniósł o stwierdzenia nieważności: § 3 ust. 2, § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 4, § 8 ust. 2 we fragmencie: „wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy [REDAKTOWANE] oraz warunki lokalowe i środowiskowe w jakich szkoła funkcjonuje”, § 8 ust. 8, § 11 ust. 1 we fragmencie: „za faktycznie przepracowane godziny”, § 12 ust. 1 we fragmencie: „za każdą efektywnie przepracowaną” i § 12 ust. 2 we fragmencie: „każdą efektywnie przepracowaną”, § 13 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda powołał art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, według którego organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34 (pkt 1), szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 (pkt 2), wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (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 (pkt 3) – w taki sposób, aby średnie wynagrodzenie nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.

Według Wojewody, powyższy przepis prawa wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały, ale także określa granice kompetencji prawotwórczej przyznanej organowi prowadzącemu. W art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela ustawodawca wyznaczył granicę powierzonych kompetencji wskazując, że regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Powołany przepis wskazuje równocześnie na konieczność uwzględnienia art. 33, 34 i art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela. Ustalenie to Wojewoda skonfrontował z przepisami zaskarżonej uchwały oraz z obowiązującymi przepisami ustawowymi.

I. Według § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały, dodatek za wysługę lat wypłaca się w terminie wypłat wynagrodzenia i nie łączy się z zasiłkami z ubezpieczenia społecznego.

W § 7 ust. 1 uchwały postanowiono, że dodatek motywacyjny nie przysługuje nauczycielowi przebywającemu na urlopie dla poratowania zdrowia. Prawo do dodatku motywacyjnego wygasa w momencie przejścia na urlop. Ponowne przyznanie dodatku motywacyjnego może nastąpić po upływie 6 miesięcy od powrotu nauczyciela z urlopu.

Według § 7 ust. 2 uchwały, dodatek motywacyjny nie przysługuje za czas trwania urlopu macierzyńskiego i wychowawczego oraz w okresie przebywania w stanie nieczynnym.

W § 7 ust. 4 uchwały postanowiono, że wypłatę dodatku motywacyjnego wstrzymuje się w przypadku wszczęcia w stosunku do nauczyciela postępowania dyscyplinarnego.

Według § 8 ust. 8 uchwały, prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie funkcji, a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia i wygasa z pierwszym dniem miesiąca następującego po zaprzestaniu pełnienia tych obowiązków.

Wojewoda wskazał, że Karta Nauczyciela stanowi pragmatyk służbowy regulujący między innymi kwestie wynagrodzenia nauczyciela. Na pierwszeństwo regulacji szczególnych w stosunku do określonych grup zawodowych wskazuje przepis art. 5 Kodeksu pracy. Pierwszeństwo regulacji Karty Nauczyciela dotyczy materii nieobjętej unormowaniem Kodeksu pracy, co podkreśla art. 91c Karty Nauczyciela. Na mocy Karty Nauczyciela nauczycielom przysługują niespotykane w Kodeksie pracy dodatki, które w myśl art. 30 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela stanowią składnik wynagrodzenia, a prawo do precyzowania warunków ich przyznawania oraz ich wysokości, ustawodawca przyznał w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela Radzie Gminy. Rada Gminy ma zatem określić dwie rzeczy: wysokość dodatków oraz warunki ich przyznawania. Wszelkie inne postanowienia wykraczają poza kompetencje przyznane Radzie Gminy. Kwestie dodatków reguluje ponadto rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181).

Wojewoda podkreślił, że Rada zobligowana jest przez ustawodawcę do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Tymczasem w § 3 ust. 2, § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 i § 8 ust. 8 uchwały przekroczyła te uprawnienia. Nie zastosowała się bowiem nie tylko do art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, ale także uregulowała materię uregulowaną już Kodeksem pracy i ustawą - Karta Nauczyciela.

Kodeks Pracy w art. 80 wskazuje, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Przepis ten statuuje zasadę, że wynagrodzenie przysługuje za okres

faktycznie wykonanej pracy oraz za okres, kiedy pracownik pracy nie świadczy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia. Z przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela wynika, że Rada Gminy ma stanowić odnośnie kwestii w tym artykule wskazanych, a więc jedynie co do warunków oraz wysokości przyznawanych dodatków, a warunki wypłacania dodatków mogą stanowić jedynie uszczegółowienie ogólnych warunków wynikających z rozporządzenia. Ustawodawca wprowadził pewne konkretne zapisy w Karcie Nauczyciela odnośnie dodatków, np. w art. 73 ust 5 w zakresie otrzymywania dodatku w razie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia. Dodatkowo w art. 20 ust. 6 uregulował kwestię przysługiwania wynagrodzenia za okres, w którym nauczyciel został przeniesiony w stan nieczynny. Ponieważ ustawodawca już stanowiąc w Karcie Nauczyciela odnośnie pewnych szczegółów związanych z dodatkami, czy na przykład w przedmiocie przebywania nauczyciela w stanie nieczynnym, czy na urlopie dla poratowania zdrowia, a jednocześnie określił ramy działania Rady Gminy w art. 30 ust. 6, Rada nie powinna wychodzić poza przyznane jej kompetencje. Gdyby ustawodawca chciał rozszerzyć kompetencje Rady, uczyniłby to, nie umieszczając jednocześnie w Karcie Nauczyciela szczegółowych regulacji odnośnie dodatków.

W paragrafie 7 ust. 4 uchwały Rada odebrała prawo do otrzymywania dodatku motywacyjnego również w okresie, za który została orzeczona kara dyscyplinarna. Wojewoda wskazał, że enumeratywny katalog kar przewiduje Karta Nauczyciela w art. 76 ust. 1. Wśród nich nie znajduje się jednak kara, która polegałaby na odebraniu prawa do dodatku motywacyjnego w przypadku orzeczenia kary dyscyplinarnej. Jedynie zawieszenie w pełnieniu obowiązków, o czym mowa w art. 83 ust. 1 oraz art. 84 ust. 2, powoduje utratę dodatku motywacyjnego i to w przypadku podjęcia decyzji o zawieszeniu nauczyciela w związku z wszczęciem przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego.

Stanowiąc w § 8 ust. 8 uchwały odnośnie dodatku funkcyjnego Rada określiła szczegółowo od kiedy dodatek ten przysługuje. Tymczasem moment zmiany wysokości wynagrodzenia ustawodawca uregulował w art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, w którym postanowił, że 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. Natomiast zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje

z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. W ocenie organu nadzoru, zamieszczając w § 8 ust. 8 uchwały regulację dotyczącą momentu nabycia prawa do dodatku funkcyjnego nauczycieli Rada stanowiła ponownie odnośnie kwestii uregulowanych już przez ustawodawcę w art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Wojewoda podkreślił, że ustawodawca przyznając Radzie delegację ustawową wymaga precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Działanie to nie może natomiast polegać na powtarzaniu, bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

II. W § 8 ust. 2 uchwały Rada Miasta i Gminy postanowiła, że: „Wysokość dodatku funkcyjnego w granicach stawek określonych tabelą ustala Burmistrz Miasta i Gminy [REDAKTOWANE] uwzględniając między innymi wielkość szkoły, jej strukturę organizacyjną, łączną liczbę oddziałów, ilość stanowisk kierowniczych, złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy [REDAKTOWANE] oraz warunki lokalowe i środowiskowe w jakich szkoła funkcjonuje.”

Z przepisu tego wynika, że Rada Miasta i Gminy [REDAKTOWANE] postanowiła, przyznając dodatki funkcyjne, uzależnić wysokość stawek tych dodatków od m. in. takich czynników jak: wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych, jak i określonych w planie budżetowym szkoły, czy współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy [REDAKTOWANE] oraz warunki lokalowe i środowiskowe, w jakich szkoła funkcjonuje.

Karta Nauczyciela w art. 30 ust. 1 pkt 2 wymieniła m. in. dodatek funkcyjny jako składnik wynagrodzenia. Jego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania ma określić Rada w uchwale. Dodatkowo w 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy w § 5 określono, że do

dotatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 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. Ustawodawca powierzył Radzie ustalanie wysokości dodatku i jednocześnie zaznaczył, że do dodatku uprawnienie są nauczyciele, którym powierzono wskazane funkcje. Rada może jedynie uszczegółwić ogólne warunki przyznawania dodatku funkcyjnego, biorąc jednak pod uwagę jego specyfikę, wszelkie kryteria ustalone przez Radę muszą się zawierać w tych warunkach. Należy mieć na uwadze, że dodatek funkcyjny jest związany ze sprawowaną funkcją. Zatem jego wysokość nie powinna być uzależniona od czynników takich jak wyniki pracy szkoły, czy warunki lokalowe i środowiskowe w jakich szkoła funkcjonuje. Czynniki te mogłyby ewentualnie warunkować wysokość dodatku motywacyjnego, którego specyfiką jest zależność od wyników pracy szkoły lub nauczyciela.

Organ nadzoru wskazał, że realizując przysługującą kompetencję Rada Gminy 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 RP. Podejmowane przez Radę 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. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

III. W § 11 ust. 1 Rada postanowiła, że: „Dodatek za warunki pracy przysługuje za faktycznie przepracowane godziny w wysokości proporcjonalnej do obowiązującego nauczyciela wymiaru godzin.”

W myśl § 12 ust. 1 uchwały: „Wysokość dodatku za trudne warunki pracy wynosi 3 zł za każdą efektywnie przepracowaną godzinę.”

Podobną regulację zamieszczono w §12 ust. 2, stanowiąc, że: „Wysokość dodatku za uciążliwe warunki pracy wynosi 2 zł za każdą efektywnie przepracowaną godzinę.”

Według § 13 ust. 2 uchwały: „Godziny ponadwymiarowe i zastępstw doraźnych wypłaca się, gdy faktyczna liczba przepracowanych w danym tygodniu godzin dydaktycznych przekracza tygodniowe pensum.”

Zgodnie zaś z § 13 ust. 3 uchwały: „Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub realizacji innych zadań w ramach delegacji służbowych, oraz 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 ustawy - Karta Nauczyciela pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub odpowiednio o 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono 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 szkoły.”

Organ nadzoru wskazał, że regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela nie naruszają wyrażonej w art. 80 Kodeksu pracy zasady, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, a za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. W ocenie organu regulacje zawarte w § 13 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej uchwały w indywidualnym przypadku mogą doprowadzić do pozbawienia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, pomimo zachowania prawa do tego wynagrodzenia w oparciu o przepisy prawa pracy, a tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli, co 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 § 7 ust. 4 uchwały. Tymczasem zgodnie z art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela 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 powyższych regulacji zdaniem Wojewody wskazuje, 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 uszczegółowiające ogólną kompetencję Rady w tym zakresie, to zastrzeżenie wskazujące na konieczność ich uwzględnienia, musiałoby zdaniem organu nadzoru 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. O ile więc ustawodawca był zainteresowany przyznaniem, czy pozbawieniem nauczycieli wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, to uczynił to w drodze stosownych regulacji, w związku z czym nie można przyjąć, że pozostawiono swobodę organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego do przyjęcia własnych, odmiennych uregulowań.

Wojewoda podkreślił, 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. Zgodnie ze wskazaną wyżej podstawą prawną zaskarżonej uchwały organ prowadzący w ramach regulaminu ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. 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. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela. Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania. W normie kompetencyjnej zdaniem organu nadzoru nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane.

Argumentację tą należy także zdaniem Wojewody odnieść do § 11 ust. 1 uchwały, w którym Rada postanowiła, że dodatek za warunki pracy przysługuje za faktycznie przepracowane godziny w wysokości proporcjonalnej do obowiązującego nauczyciela wymiaru godzin, a także do § 12 ust. 1 i 2 uchwały, przyznającego dodatki za trudne i uciążliwe warunki pracy wyłącznie za efektywnie przepracowane godziny.

Zdaniem Wojewody, w tym stanie rzeczy skarga jest zasadna.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy ██████ uznała jej zasadność. Podała, że zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy regulaminu wynagradzania nauczycieli zostały wprowadzone w latach ubiegłych do uchwalanego corocznie regulaminu na życzenie Związków Zawodowych. Z uwagi na to, że treść regulaminu wynagradzania uwzględniana jest ze Związkami Zawodowymi, a Wojewoda ██████████ nie zakwestionował w poprzednich latach zaskarżonych obecnie przepisów, przedłożono Radzie do uchwalenia projekt uchwały powtarzający dotychczasowe uregulowania. W tej sytuacji organ pozostawił ocenie Sądu treść zaskarżonych przepisów uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne są właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Uchwała rady gminy jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania

prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zatem zakwestionować zaskarżony akt prawa miejscowego tylko wtedy, gdy akt ten w sposób istotny narusza prawo.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady gminy są określone w 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.). Według tego przepisu uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej państwa. Wykonuje on część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji RP). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w zakresie ich uprawnień, podlegającą ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji RP). Działalność ta podlega jednak nadzorowi wskazanych tam organów z punktu widzenia legalności (art. 171 Konstytucji RP w związku z art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym). Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się zatem na ustawach i musi się mieścić w granicach ustanowionych przez ustawy. Zgodność działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej. Władcze wkroczenie organu nadzoru w działalność organu samorządu terytorialnego naruszającą ustawy nie jest zatem ograniczeniem konstytucyjnie oraz ustawowo zagwarantowanej samodzielności samorządu terytorialnego.

Według powołanego art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru uchwały lub zarządzenia”. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Wynika z tego, że każda uchwała rady gminy dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej podjęcia.

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z czym zgodnie z art. 93 ust. 1 tej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Niesporne jest, że zaskarżona uchwała ma charakter normatywny. Nie dotyczy bowiem nauczycieli zatrudnionych w indywidualnie oznaczonej gminnej jednostce organizacyjnej, ale wszystkich nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto i Gminę [REDAKTOWANE]. Jako akt prawa miejscowego, uchwała powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów źródeł prawa. Punktem wyjścia tych wymogów jest regulacja art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Artykuł 94 Konstytucji stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucja zatem po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej, którą jest ustawa o samorządzie gminnym. W rozdziale 4 „Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę”, dokonano podziału na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie gminnym i do innych ustaw) oraz na akty porządkowe. Zaskarżona uchwała jest wykonawczym aktem prawa miejscowego. Została bowiem wydana z powołaniem się i w wykonaniu upoważnień ustawowych, zawartych w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 674 ze zm.).

Dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy istotna jest wykładnia powołanych ustawowych przepisów o kompetencjach prawodawczych rady gminy, a także przepisów ustawowych regulujących materię normowaną zaskarżoną uchwałą, stanowiących upoważnienie do wydania zaskarżonej uchwały.

Za trafne uznać należy zarzuty skargi dotyczące przekroczenia przez Radę Miasta i Gminy [REDAKTOWANE] zakresu upoważnienia ustawowego przez wskazane w skardze przepisy uchwały. W doktrynie i w orzecznictwie panuje bowiem zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ administracji

wykonyjący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zaskarżona uchwała Rady Miasta i Gminy [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] Nr [REDAKTOWANE] w sprawie przyjęcia na rok 2008 regulaminu przyznawania niektórych dodatków do wynagrodzenia w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto i Gminę [REDAKTOWANE] została oparta m.in. na art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, według którego organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34 (pkt 1), szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 (pkt 2), wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (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 (pkt 3) – w taki sposób, aby średnie wynagrodzenie nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.

Trafnie zauważa w uzasadnieniu skargi Wojewoda [REDAKTOWANE], że Karta Nauczyciela stanowi pragmatyk służbowy regulujący m.in. kwestie wynagrodzenia nauczyciela. Na pierwszeństwo regulacji szczególnych w stosunku do określonych grup zawodowych wskazuje przepis art. 5 Kodeksu pracy. Pierwszeństwo regulacji Karty Nauczyciela dotyczy materii nieobjętej unormowaniem Kodeksu pracy, co podkreśla art. 91c Karty Nauczyciela. Na mocy Karty Nauczyciela nauczycielom przysługują dodatki, które są związane z wykonywaniem zawodu nauczyciela i które według art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowią składnik wynagrodzenia.

W przypadku takich składników wynagrodzenia nauczycieli jak: dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy – zawarte w art. 30 ust. 6

pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela upoważnienie do stanowieni przepisów gminnych dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania, co w sposób jednoznaczny wynika z powyższego przepisu prawa. Wszelkie inne regulacje dotyczące tych dodatków wykraczają poza przyznane w/w przepisem prawa kompetencje. Kwestie dodatków reguluje ponadto rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181).

W części I skargi Wojewoda ██████████ wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2, § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz § 8 ust. 8 zarzucając, że ustanowionymi w nich zapisami Rada Miasta i Gminy ██████████ przekroczyła uprawnienia dane jej powołanymi wyżej przepisami. Nie tylko bowiem nie zastosowała się do art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, ale także uregulowała materię uregulowaną już Kodeksem pracy.

W § 3 ust. 2 postanowiła, że: „Dodatek za wysługę lat wypłaca się w terminie wypłat wynagrodzenia i nie łączy się z zasiłkami z ubezpieczenia społecznego.”

W § 7 ust. 1: „Dodatek motywacyjny nie przysługuje nauczycielowi przebywającemu na urlopie dla poratowania zdrowia. Prawo do dodatku motywacyjnego wygasa w momencie przejścia na urlop. Ponowne przyznanie dodatku motywacyjnego może nastąpić po upływie 6 miesięcy od powrotu nauczyciela z urlopu.”

W § 7 ust. 2: „Dodatek motywacyjny nie przysługuje za czas trwania urlopu macierzyńskiego i wychowawczego oraz w okresie przebywania w stanie nieczynnym.”

W § 7 ust. 4: „Wypłatę dodatku motywacyjnego wstrzymuje się w przypadku wszczęcia w stosunku do nauczyciela postępowania dyscyplinarnego.”

W § 8 ust. 8: „Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie funkcji, a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia i wygasa z pierwszym dniem miesiąca następującego po zaprzestaniu pełnienia tych obowiązków.”

W ocenie Sądu organ nadzoru zasadnie zakwestionował powyższe przepisy uchwały. Trafnie zauważa, że Kodeks pracy w art. 80 ustanawia zasadę, z wynagrodzenie przysługuje za okres faktycznie wykonywanej pracy oraz za okres, gdy pracownik nie świadczy pracy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia. Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że Rada ma stanowić odnośnie

tych dodatków jedynie co do warunków oraz ich wysokości, a warunki wypłacania dodatków mogą stanowić jedynie uszczegółowienie ogólnych warunków wynikających z rozporządzenia. W Karcie Nauczyciela ustawodawca już zawarł regulacje odnoszące się do dodatków oraz do wynagrodzenia, np. art. 73 ust. 5, art. 20 ust. 6. Skoro w Karcie Nauczyciela ustawodawca zawarł szczegółowe regulacje dotyczące dodatków i wynagrodzenia, a jednocześnie określił ramy działania Rady Gminy w tym zakresie w art. 30 ust. 6 pkt 1, to kompetencje Rady Gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela (dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy), ograniczają się do kwestii w nim uregulowanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem organu nadzoru, że regulacja zawarta w § 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały nie znajduje oparcia w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Enumeratywny katalog kar określa art. 76 ust. 1 ustawy, który nie przewiduje kary polegającej na odebraniu dodatku. Utratę dodatku przewiduje natomiast art. 84 ust. 2 w związku z art. 83 ust. 1 ustawy,

Trafnie także podnosi organ nadzoru, że zamieszczając w § 8 ust. 8 kwestionowanej uchwały regulację dotyczącą momentu nabycia przez nauczyciela prawa do dodatku funkcyjnego Rada Miasta i Gminy [REDAKTOWANE] ponownie stanowiła odnośnie kwestii uregulowanych już przez ustawodawcę w art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela. Działanie uchwałodawcze organu stanowiącego gminy nie może polegać na powtarzaniu, czy modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zasadnie Wojewoda [REDAKTOWANE] podniósł w części II skargi, że uzależniając w § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały wysokość stawek dodatku funkcyjnego od takich czynników jak: „wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych, jak i określonych w planie budżetowym szkoły, czy współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy [REDAKTOWANE] oraz warunki lokalowe i środowiskowe, w jakich szkoła funkcjonuje” Rada Miasta i Gminy [REDAKTOWANE] nie tylko naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, ale także § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli,

ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy. W art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela ustawodawca upoważnił Radę Gminy jedynie do określenia corocznie wysokości stawki dodatku m.in. funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania z zastrzeżeniem art. 33 i 34. W powołanym wyżej rozporządzeniu określono stanowiska, których piastowanie uprawnia do dodatku funkcyjnego. Zatem dodatek funkcyjny związany jest ze sprawowaną funkcją w związku z czym jego wysokość nie powinna być uzależniona od czynników mogących warunkować wysokość dodatku motywacyjnego, którego specyfiką jest zależność od wyników pracy szkoły lub nauczyciela.

Zdaniem Sądu, zasadnie Wojewoda ██████████ zakwestionował w części III skargi postanowienia § 11 ust. 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „za faktycznie przepracowane godziny”, § 12 ust. 1 we fragmencie: „za każdą efektywnie przepracowaną” i § 12 ust. 2 we fragmencie: „każdą efektywnie przepracowaną” oraz §13 ust. 2 i ust. 3 podnosząc, że postanowienia te naruszają w sposób istotny art. 80 Kodeksu pracy i art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela.

W § 11 ust. 1 Rada postanowiła, że: „Dodatek za warunki pracy przysługuje za faktycznie przepracowane godziny w wysokości proporcjonalnej do obowiązującego nauczyciela wymiaru godzin.”

Według § 12 ust. 1 uchwały: „Wysokość dodatku za trudne warunki pracy wynosi 3 zł za każdą efektywnie przepracowaną godzinę.”

Podobną regulację zamieszczono w § 12 ust. 2, stanowiąc, że: „Wysokość dodatku za uciążliwe warunki pracy wynosi 2 zł za każdą efektywnie przepracowaną godzinę.”

Według § 13 ust. 2 uchwały: „Godziny ponadwymiarowe i zastępstw doraźnych wypłaca się, gdy faktyczna liczba przepracowanych w danym tygodniu godzin dydaktycznych przekracza tygodniowe pensum.”

Stanowiąc odnośnie dodatków za warunki pracy (§ 11 ust. 1), trudne warunki pracy (§ 12 ust. 1) i uciążliwe warunki pracy (§ 12 ust. 2) Rada Miasta i Gminy ██████████ postanowiła, że dodatek za warunki pracy przysługuje za każdą godzinę efektywnie przepracowaną. Tym samym uzależniła wypłatę tego składnika wynagrodzenia od efektywności przepracowanych godzin. Podobną regulację zawarła w § 13 ust. 2 uzależniając wypłatę godzin ponadwymiarowych i zastępstw doraźnych od faktycznej

liczby przepracowanych w danym tygodniu godzin dydaktycznych i proporcji do tygodniowego pensum.

W § 13 ust. 3 zaskarżonej uchwały postanowiła, że: „Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub realizacji innych zadań w ramach delegacji służbowych, oraz 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 ustawy - Karta Nauczyciela pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub odpowiednio o 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono 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 szkoły.”

Z zakwestionowanych zapisów uchwały wynika, że Rada uzależniła wypłatę określonego w nich składnika wynagrodzenia od efektywności przepracowanych godzin. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, zaś za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Trafnie wskazuje organ nadzoru, że regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela nie naruszają powyższej zasady. Regulacje zawarte w § 13 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej uchwały istotnie mogą w indywidualnym przypadku doprowadzić do pozbawienia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe pomimo zachowania prawa do tego wynagrodzenia w oparciu o przepisy prawa pracy, a tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli, co może naruszać art. 9 § 2 Kodeksu pracy. Przepis ten 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. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela 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 powyższych regulacji wskazuje – jak to trafnie zauważa Wojewoda, 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 musiałoby znaleźć się w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, podobnie jak to uczyniono w art. 30 ust. 6 pkt 1 tej ustawy. O ile więc ustawodawca był zainteresowany przyznaniem, czy pozbawieniem nauczycieli wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, to uczynił to w drodze stosownych regulacji, w związku z czym nie można przyjąć, że pozostawiono swobodę organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego do przyjęcia własnych, odmiennych uregulowań.

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 (art. 30 ust. 6 pkt 2). Zgodnie ze wskazaną wyżej podstawą prawną zaskarżonej uchwały organ prowadzący w ramach regulaminu ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. 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. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, w jakich

przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane.

Argumentację tą należy także odnieść do § 11 ust. 1 uchwały, w którym Rada postanowiła, że dodatek za warunki pracy przysługuje za faktycznie przepracowane godziny w wysokości proporcjonalnej do obowiązującego nauczyciela wymiaru godzin, a także do § 12 ust. 1 i 2 uchwały, przyznającego dodatki za trudne i uciążliwe warunki pracy wyłącznie za efektywnie przepracowane godziny.

Dodać należy, że w zakresie regulacji czasu pracy w kontekście wynagrodzenia za pracę występują w prawie pracy m.in. instytucje przerwy w pracy (np. art. 139), pogotowia do pracy (art. 136), czy gotowości do wykonywania pracy (art. 81 § 1). Wszystkie one oznaczają okresy faktycznego niewykonywania pracy, a więc przerw w jej wykonywaniu. Nieusprawiedliwiony byłby zatem generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy, godziny ponadwymiarowe, czy godziny doraźnych zastępstw brany jest pod uwagę czas wyłącznie efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela.

Powyższe rozważania prowadzą do akceptacji stanowiska i argumentacji Wojewody [REDAKTOWANE] o sprzeczności z prawem kwestionowanych w skardze zapisów omawianej uchwały Rady Miasta i Gminy [REDAKTOWANE] z dnia 12 marca 2008r. Nr 75/XVII/08 w sprawie przyjęcia na rok 2008 regulaminu przyznawania niektórych dodatków do wynagrodzenia w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto i Gminę [REDAKTOWANE]

Skargę zatem należało uwzględnić na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a. (pkt I wyroku).

Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku oparto na przepisie art. 200 p.p.s.a.,

Sąd orzekł na podstawie art. 152 p.p.s.a. o wstrzymaniu wykonania zaskarżonych przepisów uchwały z powodów wskazanych w wyroku.