



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 5 maja 2009 r.

NK.II.0911-16/304/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

#### stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 1, § 9 ust. 5 we fragmencie: „(...) środowiskowe i społeczne (...)”, § 10 ust. 1 i § 12 ust. 1 uchwały nr II/9/2009 Rady Gminy Stoszowice z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) oraz § 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.).

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 kwietnia 2009 r. Rada Gminy Stoszowice podjęła m.in. uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 10 kwietnia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XVIII/88/2008 Organ Nadzoru stwierdził, że: § 5 ust. 1, § 10 ust. 1 oraz § 12 ust. 1 naruszają art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela w wyniku przekroczenia ustawowego upoważnienia do określania wysokości stawek dodatków za wysługę lat, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków nauczycielom, § 9 ust. 5 we fragmencie: „(...) środowiskowe i społeczne (...)” narusza § 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. z 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.), poprzez wprowadzenie pozaustawowych przesłanek przyznania dodatku funkcyjnego.

Uchwałą nr II/9/2009 Rada Gminy Stoszowice ustaliła regulamin określający wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i 6a ustawy – Karta Nauczyciela.

Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 6 ustawy 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 odpowiednio w ust. 3.”

Przepis powyższy, oprócz zagadnień powierzonych organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca, decydując w konkretnym przypadku o otwartym katalogu zagadnień

powierzonych do unormowania, wyznaczył jednocześnie 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 przepisu 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, bowiem zgodnie 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.

Według brzmienia § 5 ust. 1 uchwały nr II/9/2009: „Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi w pełnej wysokości także za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni nieobecności w pracy, za które nauczyciel otrzymuje zasiłek z ubezpieczenia społecznego.”

Zgodnie z § 10 ust. 1 tej uchwały: „Dodatku funkcyjnego nie wypłaca się w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze.”

Z kolei § 12 ust. 1 uchwały zawiera następujące postanowienia: „Dodatek za trudne i uciążliwe dla zdrowia warunki pracy wypłaca się za okres faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany.”

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada gminy posiada kompetencję do określania w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 tej ustawy, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34 przedmiotowego aktu. Zapisy § 5 ust. 1, § 10 ust. 1 oraz § 12 ust. 1 uchwały nr II/9/2009 nie stanowią ani o wysokości dodatków za wysługę lat, funkcyjnego oraz za warunki pracy, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można uznać, że kwestionowane zapisy uchwały mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków za wysługę lat, funkcyjnego i za warunki pracy, które zostało zawarte w Karcie Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu Pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.). Artykuł 80 zd. 2 Kodeksu Pracy wyraźnie stanowi, że **za czas niewykonania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią**. Zgodnie z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu Pracy.

Mając na uwadze brzmienie art. 80 zd. 2 Kodeksu Pracy oraz art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela, należy zauważyć, iż rozwiązanie zawarte w § 12 ust. 1 („Dodatek za trudne i uciążliwe dla zdrowia warunki pracy wypłaca się za okres faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany.”) badanej uchwały w indywidualnym przypadku może doprowadzić do pozbawienia dodatku za warunki pracy, pomimo zachowania prawa do tego składnika wynagrodzenia w oparciu o przepisy prawa pracy, a tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli. 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 bez wątpienia nieobecnością usprawiedliwioną, a zatem stosowałoby się regułę wprowadzoną w § 12 ust. 1 uchwały nr II/9/2009. 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, zgodnie 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). Z sytuacją taką mamy do czynienia również w przypadku zwolnienia nauczyciela 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).

Ponadto, na podstawie art. 33 ust. 3 Karty Nauczyciela Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał w dniu 31 stycznia 2005 r. rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia

zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Podkreślić należy, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, ale właśnie z zastrzeżeniem art. 33, co oznacza, że zgodnie z art. 33 ust. 3 Karty Nauczyciela regulacja szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat należy do wyłącznej kompetencji Ministra Edukacji Narodowej. W przypadku dodatku funkcyjnego dla funkcji określonych w § 5 wyżej przywołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, rada gminy jako organ prowadzący szkołę, na podstawie przyznanych jej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela kompetencji, ma **uszczegółowić ogólne warunki przyznania tego dodatku**. Upoważnienie organu prowadzącego przy podejmowaniu regulaminów wynagradzania nauczycieli zostało ograniczone wyłącznie do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków bez jednoczesnego upoważnienia do określania warunków pozbawiania prawa do tych dodatków.

Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Podkreślić bowiem należy, że przyznanie dodatku funkcyjnego zależy od pełnionej funkcji. Jeżeli nauczyciel pełni stanowisko określone w § 5 rozporządzenia lub statucie szkoły i w związku z tym dodatek został mu przyznany, to stanowi on składnik wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy – Karta 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 pozbawiania w ramach regulaminów, uchwalanych na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy, danego składnika wynagrodzenia. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. (IV SA/Wr 274/05, OSS 2006, Nr 3, poz. 79). Sąd orzekł, iż przepis art. 30 ust. 1 pkt 6 Karty Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do określenia w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. W tak wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do uregulowania zasad "cofania" dodatku motywacyjnego. Zdaniem Organu Nadzoru podobną argumentację należy zastosować do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego kryteriów pozbawiania dodatku funkcyjnego.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało 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.”

Przykładowo należy wskazać, iż kwestię wynagrodzenia nauczyciela w okresie urlopu dla poratowania zdrowia określa art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym „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.” Zatem uprawnienie nauczyciela do dodatku za wysługę lat w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia wynika *expressis verbis* z ustawy i brak jest uzasadnienia prawnego dla stanowienia o tym w akcie prawa miejscowego.

Reasumując, należy jeszcze raz podkreślić, iż w normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do dodatków z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować absolutnie nie może. W rozpatrywanym przypadku Rada przekroczyła ustawową kompetencję.

W § 9 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: „Wysokość dodatku funkcyjnego ustala dla dyrektorów Wójt Gminy Stoszowice, a dla wicedyrektorów oraz innych nauczycieli uprawnionych dyrektor szkoły, uwzględniając przede wszystkim wielkość zagwarantowanych w uchwale budżetowej środków finansowych oraz wielkość szkoły, jej warunki organizacyjne, złożoność zadań wynikających z funkcji kierowniczej, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, liczbę uczniów i oddziałów, warunki pracy szkoły, warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje.”

Szczegółowe warunki przyznawania dodatku funkcyjnego reguluje, jak już było wspomniane, § 5 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. Z uregulowania tego wynika związek prawa do tego dodatku jedynie z pełnioną funkcją:

- dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i la Karty Nauczyciela, albo innym kierowniczym stanowiskiem przewidzianym w statucie szkoły,
- wychowawcy klasy,
- doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta,
- opiekuna stażu.

Rozporządzenie tworzy zatem zamknięty katalog funkcji, a zarazem warunków koniecznych do nabycia prawa do dodatku funkcyjnego. Warunkami tymi są pełnione przez nauczycieli funkcje wymienione w § 5 cytowanego rozporządzenia. Rada Gminy Stoszowice, przyznając w regulaminie wynagradzania nauczycieli prawo do dodatku funkcyjnego, powinna zatem uzależnić jego wysokość jedynie od sprawowanej przez nauczyciela funkcji określonej w przedmiotowym rozporządzeniu. Przesłanką nabycia prawa do dodatku funkcyjnego nie mogą być wobec tego tak niedookreślone i niezwiązane z pełnioną przez nauczyciela funkcją pojęcia, jak „warunki środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje”. Kryterium takim może być jedynie pełniona funkcja odpowiadająca dyspozycji § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

Na wskazane wyżej identyczne uchybienia Organ Nadzoru zwracał Radzie Gminy uwagę w skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego nr NK.II.0914-16/83/08 z dnia 25 kwietnia 2008 r., dotyczącej uchwały nr 11/20/2008 Rady Gminy Stoszowice z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego na rok 2008 wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego i wiejskiego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania, a także tryb i kryteria nagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Stoszowice. Zarzuty Organu Nadzoru dotyczące uchwały nr 11/20/2008 zostały uwzględnione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 września 2008 r. ( Sygn. akt IV SA/Wr 281/08), stwierdzającym nieważność zaskarżonych przez Organ Nadzoru przepisów tej uchwały (identycznych z kwestionowanymi przepisami uchwały nr II/9/2009).

W związku z powyższym postanawia się 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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
RAFAŁ JURKOWLANIEC