



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 8 maja 2009 r.

NK.II.0911-7/312/09

### ROZSTRZYGNIECIE 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 **§ 18 ust. 5, ust. 6 i ust. 7** uchwały nr XXII/122/2009 Rady Gminy Żukowice z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

### Uzasadnienie

Rada Gminy Żukowice podjęta na sesji w dniu 6 kwietnia 2009 r. uchwałę nr XXII/122/2009 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 kwietnia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 18 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 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.).

W świetle art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku 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.”.

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania regulaminu wynagradzania nauczycieli. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż 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.

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 Gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez Radę akty możemy podzielić na dwie grupy: akty kierownictwa wewnętrznego oraz akty prawa miejscowego. Te pierwsze mogą mieć oparcie w normach wyznaczających jedynie zadanie.

Natomiast akty prawa miejscowego muszą być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej – art. 94 Konstytucji. Realizując kompetencję, organ stanowiący 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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również 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**. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. I tak jest w tym przypadku, bowiem Rada unormowała sprawy, których normować nie może.

W § 18 ust. 5 przedmiotowej uchwały czytamy: „Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczęcia lub końca roku szkolnego, z powodu choroby, z powodu opieki nad dzieckiem, z powodu urlopu okolicznościowego określonego Kodeksem pracy, z powodu urlopu szkoleniowego przydzielanego na dokończanie ponadwymiarowo doskonalenie, z powodu zwolnienia z pracy zawodowej na czas niezbędny do wykonywania doraźnej czynności wynikającej z jego funkcji związkowej.”.

W § 18 ust. 6 przedmiotowej uchwały zapisano: „Godziny ponadwymiarowe przypadające w Dniu Edukacji Narodowej oraz dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, a w szczególności: 1) zawieszenia zajęć z powodu epidemii i mrozów, 2) wyjazdem dzieci na wycieczki i imprezy, 3) rekolekcjami, 4) udziałem nauczycieli w konferencji metodycznej, 5) choroba dziecka nauczyciela indywidualnego trwająca nie dłużej niż tydzień traktuje się jako godziny faktycznie odbyte.”.

Mocą § 18 ust. 7 uchwały Rada postanowiła: „Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, za podstawę 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 usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy.”.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela Rada posiada kompetencję do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. Z kolei art. 35 Karty Nauczyciela stanowi: „1. W szczególnych wypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania lub zapewnienia opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych zgodnie z posiadaną specjalnością, których liczba nie może przekroczyć 1/4 tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przydzielenie nauczycielowi większej liczby godzin ponadwymiarowych może nastąpić wyłącznie za jego zgodą, jednak w wymiarze nieprzekraczającym 1/2 tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. 2. Przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych. 2a. Przez godzinę doraźnego zastępstwa rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, której realizacja następuje w zastępstwie nieobecnego nauczyciela. 3. Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. 4. Kobiecie w ciąży, osobie wychowującej dziecko do lat 4 oraz nauczycielowi w trakcie odbywania stażu nie przydziela się pracy w godzinach ponadwymiarowych bez ich zgody.”.

Jak wynika z cytowanej normy kompetencyjnej (art. 30 ust. 6), w zakresie godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw Rada została upoważniona do określenia warunków obliczania i wypłacania. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach należy się wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. W art. 30 ust. 6 ustawodawca upoważnił radę do uregulowania: 1) warunków przyznawania dodatków, 2) warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Tylko w przypadku „warunków przyznawania” Rada mogła określić podstawy do nabycia prawa do wynagrodzenia. Natomiast w przypadku godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw prawo do wynagrodzenia wynika z przepisów Karty Nauczyciela (np. cytowany art. 35) i Kodeksu pracy. Rada nie określa tu zatem prawa do nabycia wynagrodzenia, ale jedynie realizację tego prawa – warunki

naliczania (obliczania) i wypłacania. Podkreślić należy dodatkowo, iż w cytowanym art. 30 ust. 6 ustawodawca posługuje się dwoma sformułowaniami: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Racjonalność działania prawodawcy nie pozwala przyjąć tożsamości tych pojęć. Różnym zwrotom nie można nadawać jednakowego sensu i traktować ich zamiennie, utożsamiając „warunki przyznawania” z „warunkami wypłacania”. To czy należy się wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, należy ustalać w oparciu o normy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeks pracy.

Nie wglębiając się w poszczególne rozwiązania, zauważyć jedynie należy, iż niektóre z nich tworzą rozwiązania mniej korzystne dla nauczycieli, co w indywidualnych przypadkach może być traktowane jako naruszenie art. 9 Kodeksu Pracy.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że takie same naruszenia prawa zostały już wskazane w prawomocnym rozstrzygnięciu nadzorczym NK.II.0911-7/153/07 z dnia 16 marca 2007 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – 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