



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 22 maja 2009 r.

NK.II.0911-8/330/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 4 i ust. 6, § 7 ust. 7, 8 i 9 uchwały Rady Gminy Żórawina nr XXIII/172/09 z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli w Gminie Żórawina z powodu istotnego naruszenia 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 39 ust. 1, ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Żórawina podjęła na sesji w dniu 30 kwietnia 2009 r. uchwałę nr XXIII/172/09 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli w Gminie Żórawina.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 maja 2009 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674) w związku z rozporządzeniem 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).

W świetle 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 w ust. 3.".

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca, decydując się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, wyznaczył również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując – w ramach art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela – iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych.

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

W § 6 ust. 4 przedmiotowej uchwały postanowiono, że: „Dodatek za trudne lub uciążliwe warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany, oraz w

okresie niewykonywania pracy, za którą przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego. "

W § 7 ust. 7, 8 i 9 zapisano, iż: „Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane (ust. 7). Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługujące w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich zrealizować z powodu wykonywania polecenia służbowego dyrektora, traktuje się jako godziny faktycznie zrealizowane (ust. 8). Wynagrodzenie za godziny doraźnych zastępstw przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane (ust. 9).”

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada gminy posiada kompetencję do określania corocznie w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34. Zapisy § 6 ust. 4 i § 7 ust. 7, 8 i 9 uchwały nie stanowią ani o wysokości dodatku za warunki pracy i wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw, ani nie stanowią szczegółowych warunków ich przyznawania, a zatem zostały ustanowione z przekroczeniem art. 30 ust. 6

pkt 2 Karty Nauczyciela. Nie można uznać, że kwestionowane zapisy uchwały mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za warunki pracy i wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw, skoro Ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.). Artykuł 80 w zd. 2 Kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że **za czas niewykonywania 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.

Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Podkreślić bowiem należy, że przyznanie dodatku za warunki pracy zależy od warunków uregulowanych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu. Jeżeli nauczyciel spełnił wymagania określone w rozporządzeniu i regulaminie, w wyniku czego został mu przyznany dodatek za warunki pracy, to stanowią one składnik wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, nie można zatem uzależniać ich przysługiwania od faktycznie wykonanej pracy.

Ponadto ustawodawca nie przewidział kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W normie kompetencyjnej nie mieści się również upoważnienie do decydowania o tym, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz określenia, jakie godziny ponadwymiarowe uznaje się za faktycznie przepracowane. **To czy należy się wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, należy ustalać w oparciu o normy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela.**

W ocenie organu nadzoru z mocy ustawy nauczycielowi należy się wynagrodzenie za **każdą** przepracowaną godzinę ponadwymiarową lub doraźnego zastępstwa. Ponadto zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Regulamin ma charakter przepisu wykonawczego i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, w tym m. in. wynikających z art. 94 Konstytucji RP i art. 9 Kodeksu pracy. Chodzi w szczególności o ustanawianie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a odnośnie do unormowań z zakresu prawa pracy – dodatkowo o rozwiązania nie mniej korzystne od postanowień wynikających dla pracowników z przepisów Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Słusznie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2002 r., iż: „Regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia oraz dodatków mieszkaniowych nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla nauczyciela niż przepisy prawne powszechnie obowiązujące.” (II SA 687/02, Pr. Pracy 2002/10/39).

W § 6 ust. 6 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: „*Dodatek za warunki pracy wypłaca się z dołu.* ”.

Artykuł 39 ust. 3 Karty Nauczyciela wprowadza **zasadę**, iż wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. **Wyjątkiem** od tej zasady jest art. 39 ust. 4, zgodnie z którym składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż ustalenie, czy wynagrodzenie należy wypłacić z dołu czy z góry, należy do pracodawcy. Bowiem tylko pracodawca jest w stanie określić, które składniki wynagrodzenia mogą być ustalone jedynie na podstawie wykonanych już prac. Ustalenie to ma charakter

indywidualny i w stosunku do każdego pracownika może mieć charakter odmienny. Wprowadzenie zatem zasady, iż składnik wynagrodzenia wypłacany jest z „dołu” lub z „góry” nie ma umocowania w ustawie i może w określonych przypadkach godzić w ustawowe prawa pracownika.

Każdorazowe naruszenie przepisów prawa materialnego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. 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**. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
RAFAŁ JURKOWLANIEC