



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 czerwca 2012 r.

Poz. 1962

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 732/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący : Sędzia WSA Lidia Serwiniowska
Sędziowie : Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński (sprawozdawca)
 Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków

Protokolant : Aneta Januszkiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 28 lutego 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie
z dnia 28 czerwca 2011 r. nr XI/99/11

w przedmiocie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Miejska Lubin jest organem prowadzącym

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 3 we fragmencie „rzeczywistego”, oraz § 12 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XI /99/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Miejska Lubin jest organem prowadzącym;
- II. zasądza od Rady Miejskiej w Lubinie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;
- III. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt. I.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubinie, działając na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz ogólnie powołanych przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji 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. Nr 22, poz. 181 ze zm.), dalej rozporządzenie, podjęła w dniu 28 czerwca 2011 r. uchwałę nr XI/99/11 w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Miejska Lubin jest organem prowadzącym.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności jej § 7 ust. 3 we fragmencie „rzeczywistego” oraz § 12 ust. 4. W § 7 uchwały Rada postanowiła, że:

- „1. Nauczycielom realizującym dodatkowe zadania i zajęcia przysługuje dodatek funkcyjny, z tym że nauczycielowi, któremu powierzono:
- 1) wychowawstwo w oddziale przedszkolnym w wysokości 5%
 - 2) wychowawstwo klasy w szkole w wysokości 10%
 - 3) funkcję doradcy metodycznego i nauczyciela konsultanta w okresie pełnienia funkcji w wysokości 8%
 - 4) funkcję opiekuna stażu w wysokości 4% – kwoty bazowej określonej dla nauczycieli w ustawie budżetowej na dany rok.
2. Otrzymywanie dodatku, o którym mowa w § 6 nie wyłącza prawa do otrzymywania dodatków wymienionych w § 7.
3. Dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji opiekuna stażu przysługuje za każdą osobę odbywającą staż i wypłacany jest w kwocie proporcjonalnej do liczby dni rzeczywistego sprawowania tej funkcji.
4. Dodatek funkcyjny za wychowawstwo klasy w szkole przysługuje za każdą klasę, niezależnie od wymiaru czasu pracy.”

W § 12 natomiast, iż:

- „1. Wynagrodzenie za jedną godzinę ponadwymiarową oraz za jedną godzinę doraźnego zastępstwa nauczyciela ustala się; dzieląc przyznaną nauczycielowi stawkę wynagrodzenia zasadniczego (łącznie z dodatkiem za warunki pracy, jeżeli praca w tej godzinie została zrealizowana w warunkach uprawniających do dodatku) przez miesięczną liczbę godzin tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczyciela zastępującego.
2. Dla nauczycieli realizujących tygodniowy wymiar godzin ustalony na podstawie art. 42 ust. 4a Karty Nauczyciela wynagrodzenie za jedną godzinę doraźnego zastępstwa, ustala się, dzieląc przyznaną nauczycielowi stawkę wynagrodzenia zasadniczego (łącznie z dodatkiem za warunki pracy, jeżeli praca w tej godzinie została zrealizowana w warunkach uprawniających do dodatku) przez miesięczną liczbę godzin realizowanego wymiaru godzin.
3. Wysokość wynagrodzenia za godziny dydaktyczne realizowane w szkołach kształcących w systemie zaoocnym ustala się jak wynagrodzenie za planowaną godzinę ponadwymiarową.
4. Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy; w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy wymiar zajęć 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 z zastrzeżeniem, że przy ustalaniu wynagrodzenia za czas zwolnienia od pracy oraz za czas niewykonywania pracy, gdy przepisy przewidują zachowanie przez pracownika prawa do wynagrodzenia, stosuje się § 5 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalenia wynagrodzenia w okresie nie wykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie Pracy (Dz. U. Nr 62, poz. 289, z 1997 r. Nr 2, poz. 15, z 2002 r. Nr 214, poz. 1811 oraz z 2003 r. Nr 230, poz. 2292).”

Organ nadzoru zarzucił, że:

- § 7 ust. 3 we fragmencie „rzeczywistego” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz § 5 pkt 2 lit. c rozporządzenia,

– a § 12 ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 87 Konstytucji RP.

Jak wskazał Wojewoda Dolnośląski, podstawę prawną podjęcia omawianej uchwały stanowił m.in. art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym 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.

Podjmując zaskarżoną uchwałę, w § 7 ust. 3 Rada postanowiła, że dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji opiekuna stażu przysługuje za każdą osobę odbywającą staż i wypłacany jest w kwocie proporcjonalnej do liczby dni rzeczywistego sprawowania tej funkcji.

Organ nadzoru podkreślił, iż powyższe oznacza, że Rada uzależniła wypłacenie dodatku funkcyjnego od rzeczywistego sprawowania funkcji opiekuna stażu. Tymczasem, mocą art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, Rada została upoważniona do dookreślenia wysokości stawek dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Nie można zatem uznać, że wskazanie, iż dodatek z tytułu pełnienia funkcji opiekuna stażu przysługuje proporcjonalnie do liczby dni rzeczywistego sprawowania funkcji opiekuna stażu, stanowi określenie wysokości stawek dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Regulacja ta, w ocenie organu nadzoru, określa natomiast sytuacje, w których dodatek funkcyjny nie będzie przysługiwał. Sposób sformułowania § 7 ust. 3 oznacza bowiem, że Rada de facto pozostawiła wykonawcy uchwały rozstrzygnięcie, czy osoba, która pełni funkcję opiekuna stażu otrzyma dodatek z tego tytułu, czy nie. Tym samym, zamieszczenie w treści § 7 ust. 3 uchwały fragmentu „rzeczywistego” oznaczałoby, że wykonawca uchwały ostatecznie rozstrzygałby o tym, kiedy funkcja opiekuna stażu byłaby pełniona w sposób rzeczywisty, a tym samym, za jaki okres czasu i w jakiej wysokości dodatek by przysługiwał. A przecież, zgodnie z § 5 pkt 2 lit. c rozporządzenia, dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi będącemu opiekunem stażu już z samego tytułu pełnienia tej funkcji.

Zdaniem organu nadzoru upoważnienie zawarte w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie obejmuje natomiast upoważnienia do zawarcia w regulaminie wynagradzania nauczycieli zapisu wskazującego, iż dodatek funkcyjny przysługuje wyłącznie za rzeczywiste sprawowanie funkcji, z którą jest związany.

Należy podkreślić, że Kodeks pracy przewiduje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy. Rada nie może zatem stanowić przepisów mniej korzystnych dla pracowników niż Kodeks pracy. Ponadto, uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym, w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia.

Powyższe, zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, potwierdza podjęcie § 7 ust. 3 we fragmencie „rzeczywistego” z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz § 5 pkt 2 lit. c rozporządzenia, a tym samym czyni zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności tej regulacji we wskazanym fragmencie.

Dalej organ nadzoru podkreślił, że w przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli, takich jak wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw upoważnienie do dookreślenia przepisów ustawy dotyczy takich kwestii jak określenie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia (art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela). Oznacza to, iż Rada Miejska w Lubinie zamieszczając w regulaminie wynagradzania nauczycieli regulacje dotyczące dodatku za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nie posiada kompetencji do stanowienia odnośnie kwestii innych niż te, do których upoważnił ją ustawodawca.

Stanowiąc odnośnie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe Rada, zapisem § 12 ust. 4 uchwały, określiła sposób ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w dniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia. Jednakże, norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia 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 ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. W przypadku godzin ponadwymiarowych i go-

dzin doraźnych zastępstw Rada nie określa przypadków nabycia prawa do wynagrodzenia, ale jedynie realizację tego prawa – warunki naliczania (obliczania) i wypłacania. Racjonalność działania ustawodawcy nie pozwala zatem utożsamiać „warunków 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 Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że w indywidualnym przypadku regulacja § 12 ust. 4 uchwały może 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 bez wątpienia nieobecnością usprawiedliwioną, a zatem stosowałoby się regułę wprowadzoną w § 12 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 zachodziłaby w przypadku urlopu szkoleniowego oraz płatnego zwolnienia od pracy w związku z dalszym kształceniem się – § 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) oraz zwolnienia nauczyciela od pracy zawodowej do wykonania doraźnej czynności wynikającej z jego funkcji związkowej poza zakładem pracy – art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854).

W ocenie organu nadzoru uzasadnienia w normie kompetencyjnej nie znajduje również zawarte w treści § 12 ust. 4 uchwały zastrzeżenie odsyłające do stosowania, przy ustalaniu wynagrodzenia za czas zwolnienia od pracy oraz za czas niewykonywania pracy, gdy przepisy przewidują zachowanie przez pracownika prawa do wynagrodzenia, § 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalenia wynagrodzenia w okresie nie wykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie Pracy (Dz. U. nr 62, poz. 289 ze zm.). Także tego fragmentu regulacji § 12 ust. 4 uchwały nie można bowiem uznać za szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe.

Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei, w ustępie 2 tego artykułu ustawodawca postanowił, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Powyższe oznacza, że akty prawa miejscowego zostały usytuowane najniżej w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego i jako akty podstawowe muszą być zgodne z regulacjami aktów normatywnych wyższego rzędu.

Zdaniem organu nadzoru, abstrahując od zarzutu działania bez upoważnienia ustawowego podkreślenia wymaga, że realizując normę kompetencyjną Rada nie jest władna do wskazywania w treści aktów wykonawczych na konieczność stosowania określonych regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu. W poszczególnych przypadkach może się bowiem okazać, że w określonej sprawie odpowiednie zastosowanie będą znajdowały inne niż wskazane przez nią regulacje prawne.

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, iż istnienie w całokształcie obowiązującego prawa powyższych regulacji wyraźnie 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 uszczegóławiające 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. Wskazał, że o ile ustawodawca był zainteresowany przyznaniem, czy pozbawieniem wynagrodzenia nauczycieli za

niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, to uczynił to w drodze stosownych regulacji, a zatem nie można przyjąć, że pozostawiono swobodę organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego do przyjęcia odmiennych uregulowań.

W przypadku § 12 ust. 4 uchwały wadą dotknięty jest następujący fragment: "(...) dni nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy; w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, (...)". Jednak stwierdzenie nieważności samego fragmentu pozbawia logicznego sensu cały ustęp 4.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 4 uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 87 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę Gmina Lubin, dzieląc argumentację Wojewody Dolnośląskiego, wniosła o umorzenie postępowania sądoadministracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Po myśli art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem ust. 4 powołanego wyżej artykułu – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemanie kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Niesporne jest, że zaskarżona uchwała ma charakter normatywny. Jest wykonawczym aktem prawa miejscowego, została bowiem wydana w wykonaniu upoważnień ustawowych, zawartych w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty 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 dołączonych 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.

Podkreślenia wymaga, że Karta Nauczyciela stanowi pragmatykę służbową regulującą 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 składników wynagrodzenia nauczycieli takich jak: dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy upoważnienie do wydania przez organ prowadzący szkołę regulaminu dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek tych dodatków i oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela). Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że Rada ma określić wysokość dodatków oraz warunki ich przyznawania. Wszelkie inne regulacje dotyczące tychże dodatków wykraczają poza przyznaną tym przepisem kompetencję. Kwestie dodatków reguluje ponadto rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r.

W § 7 ust. 3 uchwały Rada Miejska Lubina postanowiła, że: „Dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji opiekuna stażu przysługuje za każdą osobę odbywającą staż i wypłacany jest w kwocie proporcjonalnej do liczby dni rzeczywistego sprawowania tej funkcji.” Organ nadzoru zakwestionował powyższy zapis uchwały we fragmencie „rzeczywistego”. Zgodzić należy się z Wojewodą Dolnośląskim, iż zapis ten w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz § 5 pkt 2 lit. c rozporządzenia.

Według przepisu § 5 rozporządzenia do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 1) 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. Z tego wynika, że już sam fakt powierzenia nauczycielowi tych funkcji powoduje powstanie prawa do dodatku funkcyjnego. Z kolei, jak już powyżej była o tym mowa, zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, odnośnie dodatku funkcyjnego, Rada Miejska w Lubinie została upoważniona jedynie do określenia wysokości stawek tego dodatku oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Nie posiadała natomiast upoważnienia do określania dodatkowych kryteriów ocennych, warunkujących ustalenie wysokości dodatku. Wprowadzając takie kryteria Rada wykroczyła poza przyznane jej ustawą kompetencje.

W delegacji zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela nie mieści się możliwość pozbawiania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą. Dodatek funkcyjny przysługuje w okresie sprawowania funkcji i za ten okres powinien być nauczycielowi wypłacony.

Z tych względów należy zgodzić się z Wojewodą Dolnośląskim, że użycie w § 7 ust. 3 zaskarżonej uchwały zwrotu „rzeczywistego” jest tożsame z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz § 5 pkt 2 lit. c rozporządzenia.

Również zawarte w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela upoważnienie nie oznacza, że organ stanowiący gminy może decydować, kto i kiedy zachowuje prawo do wynagrodzeń, a kiedy je traci. Powołany przepis ustawy Karta Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do określenia w drodze regulaminu szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, a więc według stawki osobistego zaszerogowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy.

Trafnie uznał organ nadzoru, że we wskazanej normie kompetencyjnej art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać w oparciu o Kartę Nauczyciela i przepisy Kodeksu pracy, do których odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. W myśl art. 80 (zdanie pierwsze) Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (zdanie drugie).

Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki obliczania i wypłacania tego wynagrodzenia, a nie decydowanie kto i kiedy zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe. Co więcej, nie posiada on również uprawnienia do określania sposobu obliczenia wynagrodzenia za godziny nadliczbowe 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. Wskazany w zapisie § 12 ust. 4 uchwały sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe jest sprzeczny z obowiązującymi w tym zakresie rozwiązaniami ustawowymi. Doprowadza to do sytuacji, że pomimo ustawowego prawa do otrzymania wynagrodzenia za usprawiedliwioną nieobecność w pracy (np. urlop wypoczynkowy), nauczyciel nie otrzymałby takiego

wynagrodzenia, przysługującego mu przecież z mocy ustawy. Kwestia ta, jak już wskazano, została unormowana, zarówno w ustawie Karta Nauczyciela, jak i w Kodeksie pracy. Omawiana regulacja § 12 ust. 4 kontrolowanej uchwały nie może być zatem przepisem szczególnym do ogólnie obowiązującego przepisu art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela. Odmienna interpretacja doprowadziłaby do sytuacji, iż w niektórych tygodniach nauczyciele nie otrzymaliby wynagrodzenia za przydzielone im i nie wykonane godziny ponadwymiarowe, mimo że prawo do wynagrodzenia wynikałoby z przepisów ogólnych prawa pracy, co mogłoby być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy. Jeśli idzie zaś o zajęcia dydaktyczne, opiekuńcze lub wychowawcze wykonywane w dniu wolnym od pracy to kwestię tę jednoznacznie reguluje art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela stanowiąc w pkt 3, że wynagrodzenie nauczycieli składa się z wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godzin doraźnych zastępstw – jak również § 10 rozporządzenia, który stanowi, że nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową.

Rację ma również Wojewoda Dolnośląski wskazując na brak upoważnienia dla organu stanowiącego do wskazywania w treści aktów wykonawczych na konieczność stosowania regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu, jak to uczynił organ uchwałodawczy w zakwestionowanym zapisie § 12 ust. 4 uchwały. W istocie, tego rodzaju zabieg legislacyjny godzi w regulację art. 87 Konstytucji RP.

W świetle powyższego, należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, iż przyjętym w § 12 ust. 4 uchwały rozwiązaniem Rada Gminy istotnie naruszyła prawo.

Zakwestionowane zapisy uchwały niewątpliwie godzą także w wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy administracji publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Naruszają również zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908). Stosownie do tych przepisów w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Z tych względów, na podstawie art. 147 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie w pkt II sentencji wyroku znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.

Z kolei, orzeczenie w pkt III sentencji wyroku w art. 152 p.p.s.a.