

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK.II.AKop.0911-5-15/09
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

z dnia 25 maja 2009r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 42, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim Nr XXIII/173/09 z dnia 30 kwietnia 2009r. w sprawie regulaminu wynagradzania i przyznawania dodatku mieszkaniowego nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Ośno Lubuskie, doręczonej dnia 13 maja 2009r. w podanej niżej części:

- 1) § 1 ust. 2;
- 2) w § 3 ust. 1 pkt 1: „a w szczególności”;
- 3) w § 3 ust. 3: „a w szczególności”;
- 4) § 7 ust. 4.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 kwietnia 2009r. Rada Miejska w Ośnie Lubuskim podjęła uchwałę Nr XXIII/173/09 w sprawie regulaminu wynagradzania i przyznawania dodatku mieszkaniowego nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Ośno Lubuskie. Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 30 ust. 6 pkt 1, 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006r. Nr 97, poz.674 ze zm.), § 6 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 wynagradzania za prace w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181) oraz § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W ocenie organu nadzoru § 2 regulaminu w części dotyczącej pkt od 1 do 6 w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela. Mianowicie w uchwale zamieszczono definicje takich pojęć, jak: szkoła - które zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 2 ustawy; dyrektor i wicedyrektor - używane przez ustawodawcę w znaczeniu właściwym dla ustawy o systemie oświaty; klasa – użyte przez ustawodawcę w znaczeniu potocznym; burmistrza; tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin - który został zdefiniowany w art. 42 ust. 3 ustawy; rok szkolny zdefiniowany w art. 63 ustawy o systemie oświaty; uczeń – zdefiniowany przez art. 3 ust. 11 ustawy o systemie oświaty. Zdaniem organu nadzoru delegacja ustawowa zawarta w przepisie art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela nie upoważniła rady miejskiej do definiowania w ramach regulaminu pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w tym przepisie. Nadto, w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Rada Miejska nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania, nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Dwa jednakowe zwroty, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz w akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia (zasada wykładni homonimicznej). Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego. Jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w akcie prawnym, należy się zasadniczo odwoływać do reguł języka potocznego. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyroku z dnia 15 marca 2007r. sygn. akt SA/Wr 521/06 oraz w wyroku z dnia 28 grudnia 2006r. sygn. akt SA/Wr 570/06. W tym miejscu zważyć również należy, że Rada Miejska uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić zgodnie z postanowieniami rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z § 149 załącznika do tego rozporządzenia w akcie normatywnym niższą rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa

w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34.

Natomiast § 6 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 wynagradzania za prace w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181.) stanowi, iż do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, osiągnięcia wychowawczo - opiekuńcze, wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela; szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem; realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Przedmiotowa uchwała w § 3 ust. 1 pkt. 1, ust. 2 i 3 wskazuje warunki, które nauczyciel musi spełniać aby otrzymać dodatek motywacyjny. Kwestionowane zapisy „w szczególności” wskazują, że istnieją również inne, nie wskazane w uchwale kryteria. Stanowi to przekroczenie kompetencji ustawowej wynikającej zarówno z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela jak i § 6 wskazanego powyżej rozporządzenia.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż § 7 ust. 4 uchwały stanowiący, iż dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się 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 o 1/4 gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednakże większe niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym jest istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt ustawy Karta Nauczyciela. Wskazany w uchwale sposób obliczania wynagrodzenia nauczyciela 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 spowodowałby w ocenie organu nadzoru, iż w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy. Jako przykład można podać chorobę nauczyciela, spowodowaną na przykład wypadkiem w drodze do pracy. Zgodnie z art. 92 § 1 pkt 2 Kodeksu pracy za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek wypadku w drodze do pracy albo choroby w okresie ciąży, pracownik zachowuje prawo do 100% wynagrodzenia. W tym przypadku pracownik mimo usprawiedliwionej nieobecności otrzymuje pełne wynagrodzenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Nauczyciel ma także prawo do pełnego wynagrodzenia w przypadku urlopu wypoczynkowego, urlopu szkoleniowego czy wykonywaniu doraźnej czynności w związku z pełnieniem przez nauczyciela funkcji związkowej poza zakładem pracy.

Istnienie w prawie obowiązującym uregulowania szeregu takich sytuacji wskazuje na to, iż ustawodawca nie przewidział kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, co wynika z przepisu art. 30 ust. 6, który wyraźnie wskazuje, jakie kwestie regulamin wynagradzania nauczycieli ma normować. Ponadto należy zwrócić uwagę, że jeśli nauczyciel zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela i przepisami prawa pracy zachowuje prawo do wynagrodzenia, to przysługuje mu ono za każdą godzinę zajęć przydzieloną nauczycielowi powyżej obowiązkowego wymiaru godzin, a nie tylko za liczbę godzin przypadającą ponad obliczaną, według § 7 ust. 4 uchwały, podstawę obowiązkowego wymiaru zajęć, pomniejszonego odpowiednio 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. Natomiast w przypadku godzin niezrealizowanych wynagrodzenie przysługuje wyłącznie na mocy przepisów prawa pracy. Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006r. (sygn. akt IV SA/Wr 274/05, OwSS 2006/3/79), w którym stwierdził, że sposób obliczania wynagrodzenia nauczyciela 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, narusza prawo, jeśli spowodowałby, iż w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niewykonane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy.

Regulamin wynagradzania jest aktem prawa miejscowego. W procesie tworzenia prawa podmiotem współdziałającym jest związek zawodowy zrzeszający nauczycieli, a nie zakładowa organizacja związkowa. W tym procesie powinny brać udział związki zawodowe zrzeszające nauczycieli zatrudnionych w placówkach objętych regulaminem, niezależnie od tego ilu nauczycieli zatrudnionych w tych placówkach jest członkami określonego związku. W przypadku nieutworzenia związków zawodowych na danym szczeblu, uzgodnienie projektu danego aktu prawnego powinno nastąpić według przepisów ustawy z dnia 19 maja 1991r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001r. Nr 79, poz. 854 ze zm.), zaś w myśl ustawy z dnia 6 lipca 2001r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.) za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje) spełniające określone w art. 6 ust. 2 tej ustawy warunki.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Teresa Kaczmarek