

**Rozstrzygnięcie nadzorcze  
Wojewody Małopolskiego  
Nr PN.II.0911-21-10  
z dnia 1 lutego 2010 r.**

Działając 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; zm. Dz. U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r., Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r., Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r., Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 52 poz. 420 i Nr 157, poz. 1241) **stwierdza się nieważność** uchwały **Nr XLIV/263/2009 Rady Gminy Zawoja** z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokości i warunków podziału specjalnego funduszu nagród oraz wysokości i szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego – **w części:**

- 1) § 7 ust. 4;
- 2) § 12 ust. 4 i 6;
- 3) § 13 ust. 1 w zakresie słów „dla zdrowia”;
- 4) § 16 ust 4;
- 5) § 19;
- 6) § 20;

**Uzasadnienie**

Uchwałą Nr XLIV/263/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r. Rada Gminy Zawoja przyjęła regulamin określającego szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokości i warunków podziału specjalnego funduszu nagród oraz wysokości i szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego – zwany dalej Regulaminem.

Kwestionowane zapisy Regulaminu, w ocenie organu nadzoru, w istotny sposób naruszają obowiązujący porządek prawny i tym samym uzasadniają stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia.

Przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2009 r. Nr 1 poz. 1) upoważnia organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, do określenia dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy 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 Karty Nauczyciela;
- 3) wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach - w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się z ww. składników, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela.

Przyjęty przez Radę Gminy Regulamin winien mieścić się w granicach wskazanego w ww. art. 30 ust. 6 upoważnienia ustawowego, jak również winien uwzględniać postanowienia 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. Nr 22 poz. 181).

Kwestionowane zapisy Regulaminu naruszają ww. przepisy prawa.

Rada Gminy w kwestionowanym regulaminie przewidziała, wśród dodatków za warunki pracy, dodatek z tytułu pracy w uciążliwych „dla zdrowia” warunkach (w § 13 ust. 1 Regulaminu).

W ocenie organu nadzoru, brak podstawy prawnej do wprowadzenia takich zapisów w Regulaminie. Powyższe wynika z faktu, iż art. 34 ustawy Karta Nauczyciela, traktujący m.in. o dodatku za warunki pracy, został zmieniony z dniem 1 stycznia 2007 r. na mocy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 220, poz. 1600). Tym samym, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów prawnych, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do określenia dodatku dla nauczycieli za uciążliwe „dla zdrowia” warunki pracy.

Za sprzeczne ze wskazanym w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela upoważnieniem ustawowym, należy uznać postanowienia § 12 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którymi:

„Dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla podratowania zdrowia, w okresach za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestanie tego pełnienia nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.”

W doktrynie i w orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz analogii. Organ administracji wykonujący kompetencję prawodawczą nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane w Karcie Nauczyciela i w Kodeksie pracy, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Kodeks pracy w art. 80 ustanawia zasadę, że wynagrodzenie przysługuje za okres faktycznie wykonywanej pracy oraz za okres, gdy pracownik nie świadczy pracy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia. Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że Rada ma stanowić odnośnie tych dodatków jedynie co do warunków ich przyznawania oraz ich wysokości, innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

Poza ww. upoważnienie ustawowe wykracza również § 16 ust. 4 Regulaminu, stanowiący, iż: „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, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia, za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy.”

W kontekście zgodności z prawem przytoczonych zapisów Regulaminu na uwagę zasługuje orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestii wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godzin doraźnych zastępstw. Sąd podkreślił bowiem, że ustawodawca nie przewidział kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. „Organ prowadzący w ramach regulaminu ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Natomiast przyznawanie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje w oparciu o zasady określone w Karcie Nauczyciela i Kodeksie pracy (...). W normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane” (wyrok NSA z 3 marca 2008 r. I OSK 1873/07).

Rozwiązanie przyjęte przez Radę Gminy mogłoby doprowadzić również do pozbawienia nauczycieli wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, pomimo zachowania prawa do tego wynagrodzenia w oparciu o przepisy prawa pracy i tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne

dla nauczycieli, a to z kolei może być traktowane jako naruszenie przepisu art. 9 § 2 Kodeksu pracy, który przewiduje, że postanowienia układów zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych (tak WSA we Wrocławiu z 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 197/09).

Kolejnym przykładem naruszenia przez Radę Gminy normy kompetencyjnej są zapisy **§ 7 ust. 4, § 12 ust. 6, § 19** Regulaminu w których postanowiono o wypłatach poszczególnych składników wynagrodzenia „z góry” bądź „z dołu”. W art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela ustawodawca rozstrzygnął, w jaki sposób – z góry czy z dołu – są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela. Zasadą jest wypłacanie wynagrodzenia z góry, wyjątkiem zaś wypłata wynagrodzenia z dołu, tj. za pracę faktycznie wykonaną. O sposobie wypłaty decyduje to, czy wysokość danego składnika wynagrodzenia może być ustalona przed wykonaniem pracy, czy na podstawie prac wykonanych. Materia dotycząca sposobu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w Karcie Nauczyciela. Natomiast Rada Gminy stanowiąc w powyższym zakresie nie posiadała żadnego upoważnienia do takiego rozstrzygnięcia.

W **§ 20** postanowiono, iż: „Tworzy się specjalny fundusz na nagrody wójta i dyrektorów szkół dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń dla pracowników placówek oświatowych.”

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapis, określający planowaną pulę środków na nagrody dla nauczycieli, również wykracza poza, wynikającą z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, delegację ustawową.

Przepis ust. 2 art. 49 Karty Nauczyciela upoważnia organy prowadzące szkoły do ustalenia kryteriów i tryby przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły (...), uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku”.

W przypadku funduszu na nagrody dla nauczycieli ustawodawca w art. 49 ust. 1 Karty Nauczyciela wprost wskazał, iż „specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze tworzy się w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1 % planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych.”

W ocenie organu nadzoru bezspornym jest, iż powyższe zapisy, zawierają normy planistyczne, dotyczące budżetu gminy i stanowią w istocie akt kierownictwa wewnętrznego. O ile zamieszczenie kwestionowanego zapisu w regulaminie wynagradzania nauczycieli nie rodzi ujemnych następstw do jego stosowania w praktyce, pod warunkiem umieszczenia odpowiednich zapisów w uchwale budżetowej, to ze względu na rangę przepisów mających charakter prawa miejscowego należy stwierdzić, iż w jednym akcie prawnym nie powinno się umieszczać norm o różnym charakterze.

Z uwagi na poważne przekroczenie kompetencji prawodawczej organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy Regulaminu w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a podniesione wyżej argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru:  
*Artur Słowik*