



NK.II.0911-16/327/08

### **Rozstrzygnięcie Nadzorcze**

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5, § 8 pkt 4, 5 i 6 oraz § 16 i § 18 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej (...) w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia, zasad obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i zastępstwa doraźne dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach na terenie Gminy, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 30 ust. 5 pkt 3 i 4, § 35 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r.- Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r., nr 97, poz. 674 z późn. zm.) oraz § 5 i § 10 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. z 2005 r., nr 22, poz. 181 z późn. zm.).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 maja 2008 r. Rada Miejska (...) podjęła m.in. uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia, zasad obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i zastępstwa doraźne dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach na terenie Gminy.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 czerwca 2008 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 5 tej uchwały narusza art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy- Karta Nauczyciela poprzez wkroczenia w kompetencje ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia wykazu stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczycieli do otrzymania dodatku funkcyjnego i przez to powtórzenie treści § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy,
- § 8 pkt 4, 5 i 6 uchwały narusza § 5 wymienionego rozporządzenia poprzez wprowadzenie pozaustawowych przesłanek przyznania dodatku funkcyjnego,

- § 16 uchwały narusza art. 35 ust. 2 ustawy-Karta Nauczyciela przez wkroczenie w kompetencje ustawodawcy do definiowania pojęcia godziny ponadwymiarowej przez modyfikację wyżej wskazanego zapisu ustawy.
- § 18 ust. 1 uchwały narusza art. 30 ust. 5 pkt 4 ustawy- Karta Nauczyciela w wyniku wkroczenia w kompetencje ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do uregulowania sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy i przez to powtórzenie przepisów § 10 wyżej wymienionego rozporządzenia.

Uchwałą nr XX/139/08 Rada Miejska (...) ustaliła wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i za wysługę lat oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokość, szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego w 2008 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 30 ust. 6, art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela oraz rozporządzenie 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.

Zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 3 i 4 Karty Nauczyciela: *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia:*

3) *wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego,*

4) *sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy.*

Z powyższego przepisu wynika, że udzielona radzie gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela norma kompetencyjna do określenia wysokości i szczegółowych zasad przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia ulega ograniczeniu w wyniku przyznania ministrowi właściwemu do spraw oświaty kompetencji do określenia warunków przyznawania dodatku funkcyjnego oraz wykazu stanowisk uprawniających do jego otrzymania. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Zgodnie z § 5 uchwały Rady Miejskiej (...): *Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:*

- 1) *stanowisko dyrektora szkoły lub wicedyrektora szkoły,*
- 2) *wychowawstwo klasy,*
- 3) *sprawowanie funkcji opiekuna stażu.*

Identyczną treść zawiera § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy, dodając do wykazu funkcji uprawniających do otrzymania dodatku funkcyjnego stanowiska doradcy metodycznego oraz nauczyciela- konsultanta. Jak

wynika z treści § 5 w związku z art. 30 pkt 5 ust. 3 Karty Nauczyciela, warunki uprawniające nauczycieli do otrzymania dodatku funkcyjnego zostały z woli ustawodawcy powierzone do uregulowania w drodze rozporządzenia ministrowi właściwemu do spraw oświaty. Realizując tę ustawową kompetencję Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał w dniu 31 stycznia 2005 r. cytowane rozporządzenie i określił te warunki w § 5. Brak jest zatem uzasadnienia prawnego dla stanowienia w akcie prawa miejscowego o sprawach uregulowanych już w drodze ustawy bądź przekazanych przez ustawodawcę ściśle określonym organom administracji rządowej do uregulowania. W tej sytuacji należy stwierdzić zupełny brak kompetencji ze strony Rady Miejskiej do określania w drodze aktu prawa miejscowego stanowisk uprawniających nauczycieli do otrzymania dodatku funkcyjnego.

Podobne uwagi należy odnieść do treści § 18 ust. 1 uchwały. W świetle tego przepisu: *Za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze w dniu wolnym od pracy nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny od pracy. W przypadku niemożności udzielania dnia wolnego, nauczyciel otrzymuje odrębne wynagrodzenie, za godziny faktycznie przepracowane jak za godziny ponadwymiarowe.*

Z kolei § 10 cytowanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu stanowi: *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.* Ustawodawca upoważniając w art. 30 ust. 5 pkt 4 Karty Nauczyciela ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia nauczycieli za pracę w dniu wolnym od pracy nie przewidział jednocześnie takiej kompetencji dla organu stanowiącego gminy, wobec czego ponowne uregulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego należy również uznać za przekroczenie kompetencji.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.” Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 (II SA/Wr 2572/02) stwierdzając m.in.: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

§ 8 przedmiotowej uchwały zawiera następujące postanowienia: *Przy ustalaniu wielkości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły bierze się pod uwagę:*

- 1) wielkość placówki: liczbę uczniów i oddziałów
- 2) liczbę pracowników pedagogicznych i obsługi

- 3) *ilość i stan techniczny administrowanych obiektów*
- 4) *prawidłową organizację prac, poprawność pod względem formalnoprawnym podejmowanych decyzji oraz ich zasadność*
- 5) *prawidłową politykę kadrową*
- 6) *podnoszenie kwalifikacji związanych z prowadzeniem placówki oświatowej*

Szczegółowe warunki przyznawania dodatku funkcyjnego reguluje, jak już było wspomniane, § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Z uregulowania tego wynika związek prawa do tego dodatku jedynie z pełnioną funkcją:

- dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, albo innym kierowniczym stanowiskiem przewidzianym w statucie szkoły,
- wychowawcy klasy,
- doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta,
- opiekuna stażu.

Rozporządzenie tworzy zatem zamknięty katalog funkcji, a zarazem warunków koniecznych do nabycia prawa do dodatku funkcyjnego. Warunkami tymi są pełnione przez nauczycieli funkcje wymienione w § 5 cytowanego rozporządzenia. Rada Miejska (...) przyznając w regulaminie wynagradzania nauczycieli prawo do dodatku funkcyjnego powinna zatem uzależnić jego wysokość jedynie od sprawowanej przez nauczyciela funkcji określonej w przedmiotowym rozporządzeniu. Jako działanie naruszające prawo należy ocenić zabieg legislacyjny polegający na uzależnieniu nabycia prawa do dodatku funkcyjnego także od spełnienia przesłanek wymienionych w § 8 pkt 4, 5 i 6 uchwały Rady Miejskiej (...), związanych z szeroko rozumianą efektywnością funkcjonowania szkoły, sposobami realizacji przez dyrektora szkoły obowiązków służbowych czy podnoszeniem kwalifikacji zawodowych. Kryterium takim może być jedynie pełniona funkcja odpowiadająca dyspozycji § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

§ 16 niniejszej uchwały stanowi: „Przez godzinę ponadwymiarową, za którą przysługuje wynagrodzenie należy rozumieć, rozumieć każdą przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych lub zajęć pozalekcyjnych powyżej obowiązkowego wymiaru godzin przydzieloną w arkuszu organizacyjnym szkoły”

Zgodnie z art. 35 ust 2. ustawy-Karta Nauczyciela „Przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych.”

Wedle normy z wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela kompetencja Rady Gminy w kwestii dotyczącej godzin ponadwymiarowych sprowadza się jedynie do ustalenia szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny zastępstw doraźnych. Trzeba jednoznacznie stwierdzić, iż żaden przepis obowiązującego prawa nie przyznaje Radzie uprawnienia do ustalenia co należy rozumieć przez godzinę ponadwymiarową za które przysługuje wynagrodzenie co uczynił organ stanowiący gminy w § 16 rzeczony uchwały.

Zdaniem Organu Nadzoru rada gminy, realizując przysługującą jej kompetencję, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z

reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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 gminy akty prawa miejscowego muszą wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, tak jak jest to przewidziane w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zarówno w doktrynie jak i 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 (podobnie: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141).

Warto, również zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie godziny ponadwymiarowej zostało w klarowny sposób zdefiniowane w art. 35 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy. Tymczasem z brzmienia kwestionowanego zapisu uchwały wynika, że Rada dokonała faktycznej zmiany treści regulacji zawartej w wyżej wskazanym zapisie ustawy. Tym samym rada przekroczyła swoje kompetencje, albowiem dokonała modyfikacji pojęcia godziny ponadwymiarowej określonego w Karcie Nauczyciela. W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż rada powyższym zapisem w istotny sposób naruszyła prawo.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO  
Zdzisław Średniawski  
WICEWOJEWODA



