



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-6/607/07

BKM  
do nadzorców,  
Pracowników i Komisji  
Oświaty i na Sejm RM.  
17.12.07

Wrocław, dnia 5 grudnia 2007 r.

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

#### stwierdza nieważność

§ 3 ust. 1, ust. 4 we fragmencie: „po zasięgnięciu opinii zakładowej organizacji związkowej”, ust. 6, 7, § 4 ust.6, § 5 ust. 1 we fragmencie: „W szczególnych przypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania w szkołach, nauczyciel może być zobowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych, zgodnie z posiadaną specjalnością, których liczba nie może przekroczyć ¼ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przydzielenie nauczycielowi większej liczby godzin ponadwymiarowych może nastąpić wyłącznie za jego zgodą, jednak w wymiarze nie przekraczającym ½ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć.”, § 5 ust. 2 i 4, § 7 ust. 6 uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie Zdroju z dnia 29 października 2007 roku nr XIV/40/07 w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez Gminę Szczawno Zdrój.

#### Uzasadnienie

W dniu 29 października 2007 roku Rada Miejska w Szczawnie Zdroju podjęła uchwałę nr XIV/40/07 w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez Gminę Szczawno Zdrój. Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 listopada 2007 roku.

#### I.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada stanowi:

„Kwota odpisu na dodatek motywacyjny na jeden etat nauczyciela stanowi nie mniej niż 5% stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela kontraktowego posiadającego stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego, tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym ujętej w tabeli zaszeregowania stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 17 marca 2006 roku zmieniającej rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatku do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy”

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela: „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

- 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) szczególowe 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 odpowiednio w ust. 3 i 4.

Rada w § 3 ust. 1 Regulaminu ustaliła kwotę odpisu przeznaczoną na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli. Jak wynika z powyższych przepisów uregulowała przedmiotową kwestię bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 nie daje podstaw do ustalenia kwot odpisów przeznaczonych na wypłatę dodatków dla nauczycieli, a jedynie na określenie w regulaminie wysokości stawek dodatków i szczegółowe warunki ich przyznawania. Jak zostało wspomniane wyżej działanie takie stanowi nie tylko wykroczenia poza ramy upoważnienia ustawowego określonego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, ale jest także sprzeczne z art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

## II.

Rada w § 3 ust. 4 uchwały stanowi:

*„4. Wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela ustala dyrektor po zasięgnięciu opinii zakładowej organizacji związkowej.”*

w § 3 ust. 6:

*„6. Zasady i kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego, w granicach posiadanych środków finansowych, ustala dyrektor placówki w uzgodnieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi.”*

W § 3 ust 4 Regulaminu Rada wprowadziła zapis wedle którego wysokość dodatku motywacyjnego ustala dyrektor po zasięgnięciu opinii zakładowej organizacji związkowej. W § 3 ust. 6 pozostawiła swobodę dyrektorowi w zakresie ustalenia zasad i kryteriów przyznawania dodatków motywacyjnych wprowadzając jednocześnie obowiązek uzgadniania ich z zakładowymi organizacjami związkowymi.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie dodatkowych organów do współdziałania w zakresie przyznawania indywidualnie poszczególnych składników wynagrodzenia musi mieć wyraźne umocowanie ustawowe. Art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela w zakresie dodatku motywacyjnego przewiduje jedynie współdziałanie ze związkami zawodowymi w przypadku określenia wysokości i szczegółowych warunków jego przyznawania w trybie uchwalania regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Udzielone Radzie normy kompetencyjne mają szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków i trybu przyznawania dodatków. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP 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. Rada nie może uszczuplać ustawowych kompetencji organów szkoły oraz gminy kosztem organizacji związkowych. Dodatkowo należy uwzględnić prawo pracownika do ochrony tajemnicy wynagrodzenia, jego składników i wysokości.

Organy szkoły normuje ustawa o systemie oświaty, powołując zasadniczo dwie grupy organów. Pierwsza grupa to organy obligatoryjne, do których zaliczamy Dyrektora, Radę Pedagogiczną oraz Samorząd Uczniowski. Druga zaś grupa organów to organy fakultatywne. Kompetencje organów szkoły normuje ustawa o systemie oświaty, stanowiąc dodatkowo w art. 60, że w Statucie można wskazać dodatkowe kompetencje organów. Nie oznacza to jednak, iż można modyfikować rozwiązania przyjęte w ustawie.

Do zadań Dyrektora w świetle art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty należy m.in. pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników nie będących nauczycielami.

Szkoła w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, Karty Nauczyciela oraz Kodeksu Pracy jest pracodawcą dla zatrudnionych nauczycieli i innych pracowników. Zgodnie z art. 3 i 3<sup>1</sup> Kodeksu pracy: „Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”; „Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba”.

W świetle cytowanych przepisów nie budzi wątpliwości, iż wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje Dyrektor. Jest to jego ustawowa prerogatywa i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą następować wyłącznie na skutek wyrażonej kompetencji ustawowej. Ustalanie przez dyrektora wysokości dodatku motywacyjnego po zasięgnięciu opinii zakładowej organizacji związkowej stanowi wkroczenie w ustawowe kompetencje dyrektora i skutkuje ich uszczupleniem. Ustawa nie przewiduje, bowiem współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego.

Należy również zauważyć, że unieważnienie w całości § 3 ust. 6 Regulaminu uzasadnia fakt, że to rada określa szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego i nie może delegować swoich kompetencji w tym zakresie na dyrektora.

### III.

Rada w § 3 ust. 7 uchwaliła stanowiąc:

*„7. Dodatek motywacyjny przysługuje w przypadku choroby.”*

w § 4 ust. 6:

*„6. Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie:*

- 1) nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy,*
- 2) urlopu dla poratowania zdrowia,*
- 3) zaprzestania pełnienia obowiązków z innych powodów.”*

Zgodnie ze wskazanymi przepisami ustawy Karta Nauczyciela odnośnie dodatku motywacyjnego i funkcyjnego rada posiada kompetencje do ustalenia jego wysokości i określenia szczegółowych warunków jego przyznania. Określenie okoliczności w jakich przysługuje bądź nie przysługuje dodatek motywacyjny i funkcyjny nie mieści się w ramach

upoważnienia przepisu ustawowego. Kwestie te są rozstrzygane w oparciu o przepisy Karty Nauczyciela oraz Kodeksu pracy. Ponadto określenie okoliczności na podstawie których można przyznać dodatek motywacyjny musi odpowiadać i mieścić się w ramach ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego wskazanych w rozporządzeniu Ministra Edukacji i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy. Ustawa zatem przyznaje radzie kompetencję do uszczegółowienia ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego zawartych w rozporządzeniu. Wykroczenie poza granice w nim określone stanowi istotne naruszenie prawa. Okoliczność wskazana przez Radę nie mieści się w zakresie ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w rozporządzeniu. Ponadto błędnie sugeruje, że dodatek ten przysługuje tylko w przypadku choroby.

#### IV.

Rada w § 5 ust. 1 Regulaminu stanowi:

*„1. W szczególnych przypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania w szkołach, nauczyciel może być zobowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych, zgodnie z posiadaną specjalnością, których liczba nie może przekroczyć  $\frac{1}{4}$  tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przydzielenie nauczycielowi większej liczby godzin ponadwymiarowych może nastąpić wyłącznie za jego zgodą, jednak w wymiarze nie przekraczającym  $\frac{1}{2}$  tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. (...)”.*

w § 5 ust. 2 stanowi:

*„2. Przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć.”*

w § 5 ust. 4 stanowi:

*„4. Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela.”*

Zgodnie ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy Karta Nauczyciela odnośnie godzin ponadwymiarowych rada posiada jedynie upoważnienie do określenia szczegółowych warunków ich obliczania i wypłacania wynagrodzenia za te godziny. W zakresie wskazanej kompetencji ustawowej nie mieści się regulacja obowiązku wykonywania przez nauczycieli pracy w godzinach ponadwymiarowych i określenie odpowiednich wymogów w tym zakresie. W zakresie tym nie mieści się również określenie stawki według której wypłaca się to wynagrodzenie. Argumentem przemawiającym za przyjętym stanowiskiem jest fakt uregulowania tych kwestii w Karcie Nauczyciela, odpowiednio w art. 35 ust. 1, 2 i 3.

Wprowadzenie powyższych unormowań, jak również regulacji co należy rozumieć przez godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia.

#### V.

Regulamin w § 7 ust. 6 stanowi:

„6. W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące.”

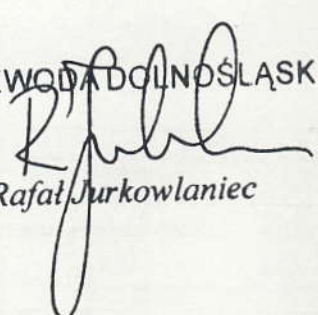
Konstytucja w art. 87 ust. 1 i 2 przedstawia hierarchię aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Wymienia kolejno: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego. W związku z powyższym § 7 ust. 6 Regulaminu jest sprzeczny z art. 87 Konstytucji, ustawiając Regulamin hierarchicznie wyżej w stosunku do przepisów nadrzędnych. Przepisy uchwały wprowadzające regułę, wedle której w przypadku zbiegu norm wskazanych wyżej ustaw i uchwały, pierwszeństwo mają przepisy Regulaminu. Stosowanie § 14 uchwały jest zatem sprzeczne z zasadą, według której prawo hierarchicznie wyższe uchyla prawo hierarchicznie niższe, a tym samym z art. 87 Konstytucji.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

  
Rafał Jurkowlanec