



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 25 stycznia 2012 r.

LEX.O.4131.2.1.2012.AD

**Rada Gminy
Goworowo
ul. Ostrołęcka 21
07 - 440 Goworowo**

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 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, 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. 218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157 poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/95/11 Rady Gminy Goworowo z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw, wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego a także wysokość i warunki wypłacania nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2011 r. Rada Gminy Goworowo podjęła uchwałę Nr XV/95/11 w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw, wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego a także wysokość i warunki wypłacania nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2011 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 30 ust. 6 i art. 54 ust. 3 i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) – dalej: *Karta Nauczyciela* oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31

stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. Nr 22, poz. 181 ze zm.) – dalej: *Rozporządzenie*.

W toku kontroli legalności uchwały Nr XV/95/11 (dalej: *uchwały*) organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Poszczególne istotne naruszenia prawa przedstawiają się następująco:

I. W § 2 pkt 1 i 4 uchwały Rada sformułowała definicje dwóch określeń ustawowych. Pojęcia: „szkoła” i „uczeń” zostały już zdefiniowane odpowiednio w *Karcie Nauczyciela* (art. 3 pkt 2) i ustawie o systemie oświaty (art. 3 pkt 1). Zdaniem organu nadzoru takie uregulowanie narusza przepis § 149 rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym „w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. stwierdza: uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już 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 (II SA/Wr 1179/98).

II. Stanowiąc odnośnie dotatku za wysługę lat, w §§ 1, 2, 3, 4, 5 i 6 załącznika nr 1 do uchwały uregulowano kwestie będące przedmiotem regulacji art. 33 ust. 1 *Karty Nauczyciela* oraz § 7 ust. 1, 2, 3 i 4 *Rozporządzenia* a nadto zmodyfikowano treść tychże przepisów. Analiza postanowień §§ 2, 3, 4, 5 i 6 załącznika nr 1 wykazała, że nawiązują one w swej treści do przepisów § 5 poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 455 ze zm.), które zostało uchylone na mocy § 13 aktualnie obowiązującego *Rozporządzenia*.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. stwierdza: **w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.** Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (III SA/Wr 204/08).

III. Stanowiąc odnośnie dotatku motywacyjnego, w § 1 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały ustalono, że „wysokość dodatku motywacyjnego wynosi: a) **do 20%** stawki uposażenia zasadniczego **dla nauczycieli**, b) **do 25%** stawki uposażenia zasadniczego **dla dyrektorów szkół i przedszkoli**”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane postanowienia, które różnicują wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły, naruszają

przepis art. 30 ust. 2 *Karty Nauczyciela*. W myśl tego przepisu wysokość dodatku motywacyjnego nie zależy od zajmowanego stanowiska, ale od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Tego rodzaju różnicowanie narusza ponadto konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 20 kwietnia 2009 r. NK/Z.II.0911-155/09 Dz.Urz.Lubel 2009/70/1695).

W § 1 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały zapisano, że „nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat”, zaś w § 1 ust. 6 załącznika nr 2 ustalono, że nauczycielowi przeniesionemu na podstawie art. 18 i 19 Karty Nauczyciela dodatek motywacyjny ustala dyrektor szkoły, do której nauczyciel został przeniesiony „po zasięgnięciu opinii dyrektora szkoły poprzedniej”.

Zdaniem organu nadzoru ww. postanowienia naruszają przepisy art. 3¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) i art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Dodatek motywacyjny, jako składnik wynagrodzenia za pracę, jest przyznawany w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. W świetle regulacji Kodeksu pracy (art. 3¹ § 1) za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną - do jakich bezspornie zalicza się szkoły - czynności w sprawach zakresu pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Stosownie do art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru, uzależnianie przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli od zasięgnięcia opinii dyrektora szkoły, z której nauczyciel został przeniesiony, a także uzgodnienia z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 29 maja 2009 r. PN.0911-219/09 Dz.Urz.Warm.09.88.1497).

Wadliwym jest również zapis § 2 ust. 1 pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały, który przewiduje, że warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest „zaangażowanie w realizację czynności i zajęć określonych w art. 42 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 Karty Nauczyciela”. Zaangażowanie w realizację czynności i zajęć określonych w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 *Karty Nauczyciela*, należało do ogólnych warunków przyznania dodatku motywacyjnego - stosownie do treści § 4 pkt 4 poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. W myśl § 6 pkt 4 obecnie obowiązującego *Rozporządzenia* warunkiem ogólnym przyznania dodatku jest zaangażowanie w realizację czynności i zajęć określonych w art. 42 ust. 2 pkt 2 *Karty Nauczyciela* (zatem już bez pkt 3 ust. 2 art. 42 *Karty Nauczyciela*).

W § 2 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada ustaliła odrębne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. W ocenie organu nadzoru, taka regulacja stanowi przekroczenie kompetencji z art. 30 ust. 6 pkt 1 *Karty Nauczyciela*. Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków oraz stosownie do § 6 *Rozporządzenia* uszczegóławia ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że brak jest podstaw do ustalania odrębnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. Rada ustala jednolite warunki dla wszystkich nauczycieli, w tym dla nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły. Zdaniem organu nadzoru, w odniesieniu do nauczycieli, którym powierzono obowiązki dyrektora (wicedyrektora) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego władny jest tylko uszczegółowić ogólny warunek

przyznania dodatku motywacyjnego określony w § 6 pkt 5 *Rozporządzenia* – „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem” (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 20 kwietnia 2009 r. NK/Z.II.0911-155/09 Dz.Urz.Lubel 2009/70/1695).

IV. W § 3 załącznika nr 3 do uchwały Rada uzależniła wysokość **dodatku funkcyjnego** dla dyrektorów od wielu czynników, które wójt (organ przyznający) ma uwzględnić. Wśród tych czynników wymieniła m.in.: „złożoność zadań wynikających z funkcji kierowniczej”, „wyniki pracy szkoły”, „poprawność i zasadność podejmowanych decyzji w zakresie polityki kadrowej”, „prawidłowość realizacji budżetu szkoły i przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych”, „terminowość i rzetelność wykonywania zadań oraz realizacji zadań pokontrolnych”, „współpraca z radą pedagogiczną, radą szkoły, radą rodziców i samorządem uczniowskim”, „współpraca z organizacjami i instytucjami, mająca na celu wspomaganie realizacji zadań statutowych szkoły”, „sprawowanie nadzoru pedagogicznego”.

W ocenie organu nadzoru Rada ww. postanowieniami nie tylko naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 *Karty Nauczyciela*, ale także § 5 *Rozporządzenia*. W art. 30 ust. 6 pkt 1 *Karty Nauczyciela* ustawodawca upoważnił Radę Gminy jedynie do określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania z zastrzeżeniem art. 33 i 34, zaś w powołanym wyżej *Rozporządzeniu* określono stanowiska, których piastowanie uprawnia do dodatku funkcyjnego. Jeśli więc przepisy przewidują dla danego stanowiska pracy dodatek funkcyjny, to już samo zdarzenie powierzenia pełnienia określonej funkcji kierowniczej uzasadnia prawo do tego rodzaju dodatku. Niedopuszczalne jest zatem uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły od jakichkolwiek czynników pozaprawnych, takich jak np. złożoność zadań wynikających z funkcji kierowniczej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008 r., sygn. IV SA/Wr 197/08). Niedopuszczalne jest także uzależnianie tej wysokości od „wyników pracy szkoły”, prawidłowości, poprawności, terminowości czy rzetelności realizacji określonych zadań, jak również współpracy z określonymi podmiotami, co może nastąpić przy określaniu dodatku motywacyjnego lub nagrody, których specyfiką jest zależność od wyników pracy szkoły lub nauczyciela (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 169/08; z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. IV SA/Wr 294/08 i z dnia 22 października 2008 r., sygn. IV SA/Wr 282/08).

V. Stanowiąc odnośnie dodatku za warunki pracy w § 3 ust. 2 załącznika nr 4 do uchwały Rada postanowiła, że dodatek za warunki pracy wypłaca się „za faktycznie zrealizowane godziny” w warunkach trudnych i uciążliwych. Tym samym Rada uzależniła wypłatę tego składnika wynagrodzenia od faktycznego wykonywania pracy.

Zdaniem organu nadzoru, taka regulacja wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela*, gdyż nie stanowi ani o wysokości dodatku za warunki pracy, ani nie dotyczy szczegółowych warunków jego przyznawania. Może ponadto naruszać przepisy Kodeksu pracy, które na podstawie art. 91 *Karty Nauczyciela* znajdują zastosowanie w sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy, w tym w szczególności art. 80 zd. 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którym za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. W tym zakresie rozwiązanie, w myśl którego dodatek za warunki pracy wypłaca się „za faktycznie zrealizowane godziny” w indywidualnym przypadku może doprowadzić do pozbawienia dodatku za warunki pracy, mimo zachowania prawa do tego składnika wynagrodzenia na podstawie przepisów prawa pracy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r. orzekł, że nieusprawiedliwiony byłby generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości stawki godzinowej dodatku za warunki pracy dla nauczycieli brany jest pod uwagę wyłącznie

czas faktycznego (efektywnego) jej świadczenia przez nauczyciela, i że wobec tego każda przerwa w rzeczywistym, faktycznym świadczeniu pracy jest traktowana jak czas niewykonywania pracy, przez co wpływa na wysokość dodatku z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach, stanowiącego element wynagrodzenia za pracę nauczyciela (IV SA/Wr 176/08).

VI. Stanowiąc odnośnie **wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw** w § 1 ust. 1, 2, 3 i 4 załącznika nr 5 do *uchwały uregulowano kwestie będące przedmiotem regulacji* ustawowej: odpowiednio **art. 35 ust. 1, ust. 2, ust. 2a i ust. 3 Karty Nauczyciela**, zaś w § 5 ust. 2 załącznika nr 5 zawarto zapis stanowiący dosłowne powtórzenie przepisu § 10 *Rozporządzenia*.

Zdaniem organu nadzoru ww. postanowienia naruszają normy określone w § 118 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zakazujące powtarzania w uchwale przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

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 orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2001 r. stwierdza: przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. (...) Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. ()

W § 4 ust. 1 załącznika nr 5 do *uchwały* Rada unormowała okoliczności, w których przysługuje wynagrodzenie za godziny doraźnych zastępstw, zaś w § 4 ust. 2 załącznika nr 5 - okoliczności, w których nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe. Z kolei w § 4 ust. 3 załącznika nr 5 do *uchwały* Rada przewidziała okoliczności, w których niezrealizowane godziny ponadwymiarowe traktuje się jako godziny faktycznie przepracowane a w § 5 ust. 1 załącznika nr 5 do *uchwały* Rada określiła sposób obliczania wynagrodzenia 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.

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej postanowienia załącznika nr 5 do *uchwały* wykraczają poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 30 ust. 6 pkt 2 *Karty Nauczyciela*. W myśl tego przepisu organ prowadzący szkołę upoważniony jest 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 zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. We wskazanej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2008 r., sygn. I OSK 1873/07; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. IV SA/Wr 274/05; 5 września 2006 r., sygn. IV SA/Wr 396/05; z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. IV SA/Wr 560/06; z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. IV SA/Wr 658/06; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. II SA/Ol 329/08 i wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. IV SA/Gl 198/08).

Rada Gminy nie ma kompetencji do ustalenia, kiedy nabywa się prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, a więc ustalenia, jakie

godziny należy traktować jako faktycznie odbyte. Rada Gminy nie może też unormować sytuacji, w których wynagrodzenie takie nie przysługuje. Może ona jedynie ustalić warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia, a więc wskazywania, na jakiej podstawie jest ustalane wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób, w jaki jest wypłacane. To, czy nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, zrealizowane lub niezrealizowane, wynika wprost z poszczególnych przepisów ustawy (np. art. 81 § 1 Kodeksu pracy w zw. z art. 91c ust. 1 *Karty Nauczyciela*) i Rada nie ma kompetencji wskazywać, w jakich przypadkach pracownik, nie świadcząc pracy, zachowuje prawo do wynagrodzenia (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. IV SA/Wr 274/05; z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. IV SA/Wr 658/06).

Rada Gminy nie posiada również uprawnień 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. Zdaniem organu nadzoru, wskazany w zapisie § 5 ust. 1 załącznika nr 5 do *uchwały* sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe 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 (np. w razie skorzystania przez pracownika z urlopu wypoczynkowego). Postanowienie § 5 ust. 1 załącznika nr 5 do *uchwały*, narusza również przepis art. 30 ust. 5 pkt 4 *Karty Nauczyciela*. W myśl tego przepisu, kompetencja do unormowania sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy została powierzona ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania i nie wchodzi w zakres upoważnienia kompetencyjnego organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego.

VII. W § 9 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że dodatek za usługę lat „przysługuje nauczycielowi za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Dodatek ten przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego”.

W § 3 załącznika nr 2 do *uchwały* postanowiono, że „dodatek motywacyjny nie przysługuje: 1) nauczycielom ukaranym na podstawie przepisów *Karty Nauczyciela* lub *Kodeksu Pracy*, 2) nauczycielom przebywającym na urlopie dla poratowania zdrowia, 3) nauczycielom przebywającym w stanie nieczynnym, 4) nauczycielom przebywającym na urlopie bezpłatnym, 5) nauczycielom przebywającym na urlopie wychowawczym”.

W § 4 ust. 3 załącznika nr 3 do *uchwały* zapisano, że dodatki funkcyjne „nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych powodów obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”.

W § 2 ust. 7 załącznika nr 2 i § 4 ust. 4 załącznika nr 3 ustalono wysokość odpowiednio: dodatku motywacyjnego i dodatków funkcyjnych w okresie nieobecności w pracy z powodu choroby, konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem lub innym członkiem rodziny bądź urlopu macierzyńskiego.

Zdaniem organu nadzoru ww. postanowienia *uchwały* są sprzeczne z treścią art. 30 ust. 6 pkt 1 *Karty Nauczyciela*. W kompetencji wskazanego przepisu nie mieści się bowiem, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do

określenia tego kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia winny być wypłacane lub kiedy nie przysługują. Rada gminy nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej. W myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 *Karty Nauczyciela* dodatki za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy są składnikami wynagrodzenia nauczycieli. Tak więc, wypłata owych dodatków następuje w tych samych okolicznościach, jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie i które wynikają z przepisów *Karty Nauczyciela* a także Kodeksu pracy (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 września 2007 r., sygn. IV SA/Wr 266/07; z dnia 30 października 2008 r., sygn. IV SA/Wr 368/08; z dnia 22 października 2008 r., sygn. IV SA/Wr 282/08; z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. IV SA/Wr 494/08).

Regulacja dodatków w związku z rozpoczęciem przez nauczyciela urlopu dla poratowania zdrowia wkracza w materię art. 73 ust. 5 *Karty Nauczyciela* regulującego zakres uprawnień płacowych nauczyciela w czasie takiego urlopu, a regulacja tychże dodatków w związku z nieusprawiedliwioną nieobecnością w pracy wkracza w materię normowaną w art. 80 zd. drugie Kodeksu pracy w zw. z art. 91c *Karty Nauczyciela*, który ustala zasadę prawa do wynagrodzenia pracownika za czas niewykonywania pracy. Regulacja dodatku motywacyjnego nauczyciela przebywającego w stanie nieczynnym wkracza w materię normowaną w art. 20 ust. 6 *Karty Nauczyciela*. Z kolei regulacja dodatków w okresach pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny wkracza w materię normowaną w art. 92 § 2 Kodeksu pracy w zw. z art. 91c *Karty Nauczyciela*. Zgodnie z tym przepisem wynagrodzenie za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy.

Należy też zwrócić uwagę, że postanowienie nakazujące cofnięcie dodatku motywacyjnego w razie ukarania nauczyciela stanowi wprowadzenie dodatkowej dolegliwości w związku z nałożeniem kary, co należy do materii ustawowej (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. IV SA/Wr 274/05).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, w upoważnieniu z art. 30 ust. 6 pkt 1 *Karty Nauczyciela* nie mieści się kompetencja organu do „cofania” dodatków, stanowiących w razie przyznania składnik wynagrodzenia. (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. IV SA/Wr 274/05 i z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. IV SA/Wr 176/08 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 października 2007, sygn. II SA/Go 580/07 i wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 października 2008 r., sygn. II SA/Bd 625/08). Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Tymczasem ani przepisy *Karty Nauczyciela*, ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przyznają organom prowadzącym uprawnienia do pozbawiania w ramach regulaminów, uchwalanych na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy, danego składnika wynagrodzenia (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 września 2008 r., sygn. IV SA/Wr 281/08; z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. IV SA/Wr 372/08 i z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. IV SA/Wr 494/08).

Ww. postanowienia *uchwały* są również sprzeczne z art. 42 § 1 w związku z art. 29 § 1 Kodeksu pracy. Przyznane dodatki są bowiem składnikiem wynagrodzenia i stają się istotnym elementem umowy o pracę, zmiany zaś wynagrodzenia na niekorzyść pracownika wymagają wypowiedzenia warunków płacy (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. IV SA/Wr 176/08; z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. IV SA/Wr 179/08; z dnia 22 października 2008 r., sygn. IV SA/Wr 282/08 i z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. IV SA/Wr 372/08).

Nadto wskazać należy, że postanowienia regulaminów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Rada stanowiąc o tym, kiedy dodatki przysługują lub nie, zdecydowała o tym, w jakich sytuacjach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia. Dokonanie takiego uregulowania jest niedopuszczalne i może być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. IV SA/Wr 494/08).

VIII. W § 8 załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że „dodatek za wysługę lat przysługuje: 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca, 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej jego stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca” W **§ 2 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały** zapisano, że „nauczycielom, którym powierzono stanowisko dyrektora w zastępstwie, dodatek motywacyjny przysługuje w wysokości ustalonej dla dyrektora od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, a jeżeli powierzenie nastąpiło w trakcie miesiąca od pierwszego dnia najbliższego miesiąca”, zaś w **§ 2 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały** postanowiono, że „wicedyrektorowi zastępującemu nieobecnego dyrektora przysługuje dodatek motywacyjny w wysokości ustalonej dla dyrektora szkoły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego” a w **§ 2 ust. 6 załącznika nr 2 do uchwały** zapisano, że prawo do dodatku motywacyjnego dla wicedyrektora oraz nauczycieli pełniących obowiązki dyrektora w zastępstwie „gaśnie z ostatnim dniem miesiąca, w którym nastąpiło zaprzestanie pełnienia zastępstwa”. W **§ 3 ust. 6 załącznika nr 3 do uchwały** ustalono, że prawo do dodatku funkcyjnego dla nauczycieli pełniących obowiązki kierownicze w zastępstwie powstaje „od pierwszego dnia miesiąca po upływie jednomiesięcznego okresu pełnienia tych obowiązków i gaśnie z pierwszym dniem miesiąca następującego po zaprzestaniu pełnienia tych obowiązków”. W **§ 4 ust. 1 załącznika nr 3 do uchwały** postanowiono, że „prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, sprawowanie funkcji wychowawstwa klasy, opiekuna stażu, doradcy metodycznego lub konsultanta, a jeżeli powierzenie stanowiska nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”. W **§ 4 ust. 2 załącznika nr 3 do uchwały** postanowiono, że: „nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem okresu, a w razie wcześniejszego odwołania – z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie, a jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”, W **§ 4 ust. 5 załącznika nr 3 do uchwały** zapisano, że wicedyrektorowi zastępującemu nieobecnego dyrektora dodatek funkcyjny przysługuje „od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu zastępstwa”.

W ramach powyższych przepisów Rada ustaliła zatem zasady odnoszące się do początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę.

Z kolei w **§ 10 załącznika nr 1 do uchwały**, **§ 2 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały**, **§ 4 ust. 6 załącznika nr 3 do uchwały**, **§ 5 załącznika nr 4 do uchwały**, **§ 5 ust. 3 załącznika nr 5 do uchwały** Rada określiła termin wypłaty „z góry” i „z dołu” poszczególnych składników wynagrodzenia, tj. dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Analiza wskazanych postanowień *uchwały* wykazała, iż powtarzają one materię już uregulowaną ustawowo. *Karta Nauczyciela* w art. 39 w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminów wypłat wynagrodzenia. Oznacza to, w myśl art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela*, że ustawodawca nie przewidział dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania, początkowego jak i końcowego terminu wypłaty

wynagrodzenia, a także ustalenia czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, ponieważ regulacja taka zawarta jest w ustawie *Karta Nauczyciela* (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r., sygn. IV SA/Wr 396/05; z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. IV SA/Wr 658/06 i z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. IV SA/Wr 560/06).

Powtórzenie w przepisach *uchwały* regulacji ustawowej jest sprzeczne z § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Orzecznictwo sądownoadministracyjne uznaje, że powtórzenie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legalizacji i winno skutkować stwierdzeniem ich nieważności (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996r., sygn. SA/Wr 2761/95 i z dnia 14 października 1999r., sygn. SA/Wr 1179/98).

IX. Stanowiąc odnośnie **dodatku mieszkaniowego** w **§ 1 załącznika nr 6** do *uchwały* Rada postanowiła, że dodatek ten przysługuje nauczycielowi „zatrudnionemu w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć”, zaś w **§ 4 załącznika nr 6** do *uchwały* Rada przewidziała, że nauczycielowi i jego małżonkowi, będącemu także nauczycielem, przysługuje **tylko jeden taki dodatek**.

W ocenie organu nadzoru ww. zapisy *uchwały* pozostają w sprzeczności z postanowieniami art. 54 ust. 3 i 7 *Karty Nauczyciela*. Z powołanych przepisów wynika, że dodatek mieszkaniowy przysługuje każdemu nauczycielowi, który spełnia ustawowe warunki (jest zatrudniony na terenie wiejskim lub w mieście liczącym do 5 tys. mieszkańców i posiada kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela). Wysokość tego dodatku uzależniona jest od kryteriów określonych w art. 54 ust. 3 (stanu rodzinnego nauczyciela), przy czym określa ją - wraz ze szczegółowymi zasadami przyznawania i wypłacania dodatku - w trybie regulaminu, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego. Wskazane przepisy *Karty Nauczyciela* nie wprowadzają możliwości pozbawienia nauczyciela spełniającego kryteria do jego otrzymania, tego obligatoryjnego składnika jego wynagrodzenia (zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 24 lutego 2010 r. PN.II.0911-38-10).

X. Stanowiąc odnośnie **nagród**, w **załączniku nr 7** do *uchwały* Rada nie określiła ich wysokości, uregulowała natomiast kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród.

Ponadto w **§ 4 ust. 1 załącznika nr 7** do *uchwały* przewidziano, że dyrektor szkoły przyznaje nauczycielom nagrody „po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej”. Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie obowiązku uzyskania opinii rady pedagogicznej przy nagrodzie dla nauczyciela jest ograniczeniem ustawowych kompetencji dyrektora, który dokonuje wszystkich czynności z zakresu prawa pracy w szkole. *Karta Nauczyciela* nie przewiduje jego współdziałania w indywidualnych sprawach w sprawie ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. IV SA/Wr 313/05).

XI. Ponadto wskazać należy, że w **§ 2 ust. 1 załącznika nr 4** do *uchwały* w tabeli błędnie zapisano, że dodatek za pracę w warunkach uciążliwych przysługuje za prowadzenie zajęć, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1 oraz w § 9 ust. 2 *Rozporządzenia*. W powołanym *Rozporządzeniu* nie ma jednostek redakcyjnych wskazanych przez Radę.

Podnieść należy także, że zawarcie treści regulaminu wynagradzania nauczycieli w kilku załącznikach powoduje, że przyjęty przez Radę akt prawa miejscowego staje się

nieczytelny. W ocenie organu nadzoru taka regulacja nie spełnia wymogów jasności systemu prawa oraz zasad poprawnej legislacji wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 *Konstytucji* (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2010 r. Kp 9/09 oraz z dnia 11 stycznia 2000 r. K 7/99).

Reasumując wskazać należy, że Rada Gminy zobligowana jest do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Tymczasem w opisanych przez organ nadzoru przypadkach przekroczyła te uprawnienia. Nie zastosowała się bowiem nie tylko do art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela*, ale także uregulowała materię uregulowaną już Kodeksem pracy i *Kartą Nauczyciela*. Podkreślić należy, iż wydanie przez radę gminy aktu prawa miejscowego z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa.

Z uwagi na fakt, że opisane wyżej naruszenia prawa dotyczą istotnej (zasadniczej) części uchwały, organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości. Stwierdzenie nieważności obejmuje tym samym uchwałę oraz stanowiące jej integralną część załączniki.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI
w/z

Danusia Płatek
Wicewojewoda Mazowiecki