



Warszawa, 19 kwietnia 2018 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.10.2018.LP

Rada Gminy Gołymin-Ośrodek
ul. Szosa Ciechanowska 8
06-420 Gołymin-Ośrodek

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232, z 2018 r. poz. 130)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Gołymin-Ośrodek nr XXXVII/194/2018 z dnia 13 marca 2018r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagradzania nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania, w części, tj. w zakresie: § 3 zdanie drugie, § 5, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 10, § 11, § 17 ust. 1 w zakresie słów „za każdą faktycznie przepracowaną godzinę”, § 17 ust. 2 w zakresie słów „za każdą faktycznie przepracowaną godzinę” oraz § 26 załącznika do ww. uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 13 marca 2018 r. Rada Gminy Gołymin-Ośrodek podjęła uchwałę nr XXXVII/194/2018 w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagradzania nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania.

Uchwała powyższa, wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 23 marca 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6 i ust. 6a oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017r., poz. 1189), 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 416, z późn. zm., dalej: rozporządzenie).

Załącznik do uchwały nr XXXVII/194/2018 stanowi Regulamin określający wysokość dodatków i innych składników wynagradzania nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (dalej: Regulamin).

Pismem z dnia 13 kwietnia 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Gołymin-Ośrodek o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXVII/194/2018.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr XXXVII/194/2018 w części jej przepisów jest sprzeczna z prawem, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Art. 30 ust. 1 *Karty Nauczyciela* określa, że wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z: wynagrodzenia zasadniczego (ust. 1), dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy (ust. 2), wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (ust. 3), nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5. Natomiast art. 30 ust. 6 normuje, że: *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 (ust. 1), szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 (ust. 2), 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 (ust. 3), 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 w ust. 3.*

Opisane powyżej unormowania prawne wyznaczają radzie gminy jako organowi stanowiącemu ramy upoważnienia ustawowego, których rada powinna przestrzegać, uchwalając wszystkie określone w upoważnieniu zagadnienia. Rada gminy nie powinna również wykraczać poza ramy upoważnienia i powtarzać lub modyfikować już obowiązujących norm wyższego rzędu, w szczególności norm ustawowych. Niewypełnienie powyższych zasad stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 3 zdanie drugie *Regulaminu* Rada Gminy Gołymin-Ośrodek unormowała, że dodatki za wysługę lat, motywacyjny oraz funkcyjny „wypłaca się miesięcznie z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia”. Art. 39 *Karty Nauczyciela* stwierdza, że: *wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (ust. 3), składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3. (ust. 4).* W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy naruszyła prawo w sposób istotny, ponieważ nie posiada uprawnienia do określania opisanych powyżej kwestii z uwagi na fakt, że są one już unormowane przywołanymi przepisami *Karty Nauczyciela*. 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 (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).

W § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 *Regulaminu* unormowano, że dodatek za wysługę lat przysługuje „począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki tego dodatku, jeżeli nabycie nastąpiło w ciągu miesiąca” oraz „za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca. Z kolei w § 5 ust. 2 Rada Gminy określiła, że „dodatek przysługuje za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które nauczyciel 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 innym chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego”. W ocenie Wojewody Mazowieckiego powyższe unormowania naruszają prawo w sposób istotny z uwagi na wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego. Art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela* określa bowiem, że rada gminy ma obowiązek określić jedynie wysokość stawek dodatku za wysługę lat oraz szczegółowe warunki jego przyznawania.

W § 7 ust. 1 *Regulaminu* unormowano, co następuje: *Nauczyciel nabywa prawo do dodatku motywacyjnego po przepracowaniu w szkołach na terenie gminy Gołymin -Ośrodek jednego całego poprzedniego roku szkolnego z zastrzeżeniem ust. 2. Z kolei § 7 ust. 2* określa, że prawo do dodatku motywacyjnego nie przysługuje nauczycielowi stażystcie. Natomiast § 10 ust. 3 *Regulaminu* określa, że: *dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom zatrudnionym w co najmniej ½ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin. Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, organ prowadzący szkołę ma obowiązek określić wysokość stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. W ocenie organu nadzoru cytowane powyżej unormowania § 7 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 10 ust. 3 Regulaminu nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego i istotnie naruszają prawo. Uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego od okresu pracy oraz wielkości tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin stoi bowiem w sprzeczności z celem jego przyznania oraz godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).*

Istotnie naruszającym prawo jest także § 10 ust. 1 i ust. 2 *Regulaminu*, który normuje, że „nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole, dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły, w której uzupełnia etat” oraz, że „nauczycielom przeniesionym do pracy w innej szkole (...) 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 2018 r., poz. 108, z późn. zm.) i art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe* (Dz. U. z 2017r., poz. 59, z późn. 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 z zakresu pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Stosownie do art. 68 ust. 5 *Prawa oświatowego* 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 innej szkoły ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 29 maja 2009 r., PN.0911-219/09).

W § 11 ust. 1 *Regulaminu* unormowano, że dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły. W § 11 ust. 2 określono, że dodatek funkcyjny przysługuje również nauczycielom sprawującym funkcję wychowawcy klasy, opiekuna stażu, doradcy metodycznego i nauczyciela konsultanta. W ocenie Wojewody Mazowieckiego unormowania § 11 ust. 1 i ust. 2 istotnie naruszają prawo, z uwagi na fakt, że wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego oraz powtarzają już normy prawne wyższego rzędu. Zauważyć bowiem należy, że § 5 pkt 1 i 2 *rozporządzenia* określił już nauczycieli uprawnionych do otrzymania dodatku funkcyjnego.

W § 17 ust. 1 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała, że nauczycielowi prowadzącemu zajęcia z klasą lub grupą, w której co najmniej jedno dziecko posiada orzeczenie do kształcenia specjalnego, przysługuje dodatek w wysokości 10 % stawki godzinowej „za każdą faktycznie przepracowaną godzinę”. Podobnie w § 17 ust. 2 określono, że nauczycielom prowadzącym indywidualne nauczanie dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego przysługuje dodatek w wysokości 20 % stawki godzinowej „za każdą faktycznie przepracowaną godzinę”. W ocenie Wojewody Mazowieckiego określenie „za każdą faktycznie przepracowaną godzinę” istotnie narusza prawo. 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. Narusza ponadto przepisy *Kodeksu pracy*, które na podstawie art. 91c ust. 1 *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 okres faktycznego wykonywania pracy, 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 (sygn. akt IV SA/Wr 176/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W § 26 *Regulaminu* Rada Gminy stwierdziła co następuje: w sprawach nieuregulowanych w *Regulaminie* zastosowanie mają przepisy *Karty Nauczyciela* wraz z przepisami szczególnymi oraz przepisy prawa pracy. Organ nadzoru stwierdza, że powyższe unormowanie istotnie narusza prawo. Zgodnie z konstytucyjną zasadą hierarchiczności aktów prawnych ujętą w Rozdziale 3 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* organ wydający akt niższego rzędu nie ma uprawnień do normowania zakresu obowiązywania aktu prawnego wyższego rzędu. Złamanie powyższej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r. stwierdził, że: *zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że "w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące" jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię*

systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (...) Rada gminy nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (sygn. akt IV SA/Wr 176/07, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na marginesie wskazać należy, że w § 15 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała zagadnienia dotyczące dodatku za warunki pracy, używając określenia „[w] szkodliwych dla zdrowia warunkach”. W ocenie Wojewody Mazowieckiego cytowane powyżej określenia nie odpowiadają terminologii użytej w art. 34 ust. 1 *Karty Nauczyciela* oraz w § 8 i § 9 *rozporządzenia*. W ww. przepisach ustawodawca posłużył się bowiem pojęciami „trudnych warunków” oraz „uciążliwych warunków”.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Gołymin-Ośrodek nr XXXVII/194/2018, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest nieważna w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc obowiązującą.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiela

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a