



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 5 lutego 2016 r.

Poz. 1119

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR LEX-O.4131.1.2016.LP WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 2 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Szydłowo Nr XI/61/2015 z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dla nauczycieli określającego wysokość dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowych warunków ich przyznawania, wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i doraźnych zastępstw oraz szczegółowe zasady przyznawania wysokości i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz wiejskiego w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Szydłowo **w części, tj. w zakresie: § 2 uchwały, oraz w zakresie Regulaminu: § 1 ust. 2, § 3, § 6 ust. 1 pkt 1-3, § 6 ust. 3, § 7 ust. 1, § 7 ust. 2 pkt 2 lit. e, § 7 ust. 2 pkt 2 lit. f, § 7 ust. 2 pkt 3, § 7 ust. 2 pkt 1, § 7 ust. 2 pkt 5 lit. c tiret drugie, § 7 ust. 2 pkt 5 lit. c tiret czwarte, § 7 ust. 2 pkt 5 lit. c tiret piąte, § 10, § 11, § 12, § 13 ust. 1, § 13 ust. 3 pkt 5 i pkt. 7, § 14 ust. 2-7, § 15 ust. 1 w zakresie słów „dla zdrowia”, § 15 ust. 2 pkt 1 w zakresie słów „dla zdrowia”, § 15 ust. 4,5,6, § 16 ust. 1 i ust. 4, § 19 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 *in fine* (dotyczący dodatku mieszkaniowego), § 20 ust. 4, § 19 (dotyczący dodatku wiejskiego), § 21, § 22, § 24.**

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2015 r. Rada Gminy Szydłowo podjęła uchwałę Nr XI/61/2015 *w sprawie uchwalenia regulaminu dla nauczycieli określającego wysokość dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowych warunków ich przyznawania, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw oraz szczegółowe zasady przyznawania wysokości i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz wiejskiego w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Szydłowo.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2016 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 30 ust. 6, art. 54 ust. 7 i art. 91d ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.) 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 2014r. poz. 416 z późn. zm., dalej: *rozporządzenie*). Załącznikiem do uchwały Nr XI/61/2015 jest *Regulamin dla nauczycieli określający wysokość dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowych warunków ich przyznawania, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw oraz szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz wiejskiego w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Szydłowo* (dalej: *Regulamin*).

Pismem z dnia 19 stycznia 2016 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Szydłowo o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/61/2015.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy Szydłowo normując w uchwale Nr XI/61/2015 zagadnienia dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego, dodatku za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, nagród, dodatku mieszkaniowego, dodatku wiejskiego oraz postanowień wstępnych i końcowych, w szeregu unormowań naruszyła prawo w sposób istotny, w szczególności poprzez wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 30 ust. 6 oraz art. 54 ust. 7 *Karty Nauczyciela*, powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych oraz naruszenie zasad poprawnej legislacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: *ZTP*). Poszczególne istotne naruszenia prawa przedstawiają się w sposób następujący.

Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 1 *Karty Nauczyciela* 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 dodatków socjalnych określonych w art. 54 (ust. 4). Natomiast art. 30 ust. 6 normuje, że: *organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególne stopnie 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. Natomiast art. 54 ust. 7 uprawnia radę gminy do określenia wysokości nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i wypłacania.

Opisane powyżej unormowania prawne wyznaczają radzie gminy, jako organowi stanowiącemu, ramy upoważnienia ustawowego, których rada powinna przestrzegać, uchwalając wszystkie określone w upoważnieniu zagadnienia, jak również nie powinna wykraczać poza ramy upoważnienia i powtarzać lub modyfikować już obowiązujących norm wyższego rządu, w szczególności norm ustawowych. Niewypełnienie powyższych dyrektyw jest istotnym naruszeniem prawa.

W § 2 uchwały Nr XI/61/2015 Rada Gminy Szydłowo unormowała, że dyrektorzy szkół są zobowiązani do kształtowania wynagrodzeń nauczycieli w sposób umożliwiający zachowanie średniego wynagrodzenia dla poszczególnych stopni awansu zawodowego, o którym mowa w art. 30 ust. 3 *Karty Nauczyciela*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną niniejszy przepis narusza prawo w sposób istotny ponieważ Rada Gminy nie jest uprawniona do regulowania zagadnienia, które zostało już unormowane w art. 30 ust. 3 i ust. 6 *Karty Nauczyciela*.

W § 6 ust. 3, § 12, § 14 ust. 7, § 15 ust. 6, § 20 ust. 4, § 19 ust. 4 (dotyczącym dodatku wiejskiego) *Regulaminu* Rada Gminy Szydłowo unormowała kwestię wypłaty poszczególnych składników wynagrodzenia nauczycieli określając ich płatność „z góry” lub „z dołu”. 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 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).

W § 1 ust 2 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała, że *Regulamin* określa wysokość stawek oraz szczegółowe warunki ich przyznawania, obliczania i wypłacania: dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego, dodatku za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagród i innych

świadczeń oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Analiza przywołanych podstaw prawnych uchwały wskazuje, że organ prowadzący szkołę (na podstawie art. 91d pkt 1 *Karty Nauczyciela* jest to rada gminy) określa wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń. Należy więc zauważyć, że unormowanie zawarte w § 1 ust. 2 *Regulaminu* odnoszące (do wszystkich opisanych tam składników wynagrodzenia) warunek wysokości stawek oraz szczegółowych warunków ich przyznawania, obliczania i wypłacania, nie koresponduje z przywołaną powyżej normą ustawową, co oznacza, że § 1 ust. 2 *Regulaminu* narusza w sposób istotny prawo. Ustawa nie upoważniła bowiem rady gminy do określenia w stosunku do każdego z wymienionych powyżej składników wynagrodzenia szczegółowych warunków ich przyznawania, obliczania i wypłacania.

W § 3 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała zasady obliczania średniej wynagrodzeń nauczycieli, liczby osób *przyjętych do obliczeń*, zasady przyznawania składników wynagrodzeń proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy oraz zasady przyznawania wynagrodzenia za zastępstwo nieobecnych nauczycieli przez nauczycieli zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin. W ocenie Wojewody Mazowieckiego przywołane przepisy naruszają w sposób istotny prawo, z uwagi na fakt, że rada gminy nie została uprawniona do normowania tych zagadnień w drodze *Regulaminu*. Należy podkreślić, że kwestie stosunku pracy i wynagrodzenia nauczyciela, które nie zostały przekazane do unormowania w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zostały unormowane wyczerpująco w *Karcie Nauczyciela*. Ponadto zgodnie z unormowaniami art. 91c *Karty Nauczyciela*, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy nieuregulowanych w tej ustawie mają zastosowanie przepisy *Kodeksu pracy*.

W § 6 ust. 1 pkt 1-3 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała okoliczności w jakich przysługuje dodatek za wysługę lat, w tym zagadnienia dotyczące miesiąca, od którego dodatek przysługuje oraz kwestie przysługiwania dodatku w okresie urlopu dla poratowania zdrowia i nieobecności w pracy. Art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela* określa, że rada gminy ma obowiązek określić wysokość stawek dodatku za wysługę lat oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Natomiast art. 33 ust. 1 określa, że nauczycielom przysługuje dodatek za wysługę lat, w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, wypłacany w okresach miesięcznych poczynając od czwartego roku pracy, z tym, że dodatek ten nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia miesięcznego. Natomiast w § 7 *rozporządzenia* unormowano zasady obliczania okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat. W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy Szydłowo nie miała uprawnienia do unormowania zagadnień ujętych w § 6 ust. 1 pkt 1-3 *Regulaminu* i tym samym naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela*.

W § 7 ust. 1 *Regulaminu* unormowano, że: *nauczycielom niezależnie od stopnia awansu oraz sposobu nawiązania stosunku pracy przyznawany jest dodatek motywacyjny. Dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy*. Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 6 organ prowadzący szkołę ma obowiązek określić wysokość stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. W ocenie organu nadzoru cytowane powyżej unormowanie § 7 ust. 1 *Regulaminu* nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego i istotnie narusza prawo. Należy podkreślić, że odpowiednie regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego (zawarte w przepisach ustawy, rozporządzenia oraz uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) mają za zadanie precyzyjnie określić warunki przyznawania tego dodatku by wyeliminować zjawisko dowolności w jego przyznawaniu. § 6 *rozporządzenia* normuje natomiast, że: *do ogólnych warunków*

~~przysznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą: 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze, 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania, 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela, 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.~~ Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 maja 2013 r. orzekł, że: *dodatek motywacyjny jest bowiem dodatkiem związanym z jakością świadczonej pracy i wykonywaniem dodatkowych zadań lub zajęć przez nauczyciela* (sygn. akt I OSK 203/13, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy wypełniając upoważnienie ustawowe do unormowania kwestii dodatku motywacyjnego ma uszczegółowić ogólne warunki określone w § 6 *rozporządzenia*, które dotyczą zagadnień związanych z procesem dydaktycznym, edukacją oraz kwestiami wychowawczo-opiekuńczymi. Tym samym wszelkie warunki określone przez organ prowadzący, które wykraczają poza opisane powyżej ramy należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a tym samym naruszające prawo w sposób istotny. Jednocześnie z brzmienia tych przepisów wynika, że w zakresie tych zagadnień dopiero osiągnięcia, zaangażowanie lub szczególnie efektywne wypełnianie zadań uprawnia do otrzymania dodatku motywacyjnego. Warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego nie może być tym samym poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy. Mając na uwadze powyższe okoliczności Wojewoda Mazowiecki uznaje, że poniższe warunki ustanowione przez Radę Gminy Szydłowo nie mieszczą się w opisanych powyżej ramach prawnych i naruszają prawo w sposób istotny: warunek prawidłowego prowadzenia dokumentacji szkolnej i pedagogicznej (§ 7 ust. 2 pkt 2 lit. e), warunek rzetelnego i terminowego wywiązywania się z poleceń służbowych (§ 7 ust. 2 pkt 2 lit. f), warunek posiadania wyróżniającej oceny pracy (§ 7 ust. 2 pkt 3), warunek przestrzegania przez dyrektora dyscypliny budżetowej w oparciu o posiadane środki finansowe (§ 7 ust. 2 pkt 1), warunek właściwego wykorzystania środków budżetowych na doposażenie szkoły (§ 7 ust. 2 pkt 5 lit. c tiret drugie), warunek wydatkowania środków własnych po wnikliwym ustaleniu priorytetów w porozumieniu z upoważnionym organem szkoły (§ 7 ust. 2 pkt 5 lit. c tiret czwarte), warunek planowania i organizowania szkoły w celu zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy (§ 7 ust. 2 pkt 5 lit. c tiret piąte). Na marginesie wskazać należy na niejasność konstrukcji norm § 7 *Regulaminu*, skonstruowanego w sposób nieczytelny (dwukrotne zastosowanie ustępu 2) i zawierającego normy skonstruowane w sposób niegramatyczny i niepoprawny stylistycznie (§ 7 ust. 2 pkt 5 lit. a i b).

W § 10 Rada Gminy unormowała, że dodatek motywacyjny można przyznać nauczycielowi po półrocznym okresie pracy w danej szkole z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych na podstawie art. 18 ust. 1 *Karty Nauczyciela*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego powyższe unormowanie istotnie narusza prawo z uwagi na przekroczenie ustawowego upoważnienia z art. 30 ust. 6. Uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego od okresy pracy stoi w sprzeczności z celem jego przyznania oraz godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Istotnie naruszającym prawo jest także § 11 *Regulaminu*, który normuje, że nauczyciel uzupełniający etat w innej szkole otrzymuje dodatek od dyrektora po zasięgnięciu opinii dyrektora szkoły macierzystej. Zdaniem organu nadzoru ww. postanowienia naruszają przepisy art. 3¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.) i art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 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

~~świeśle 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. 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, 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).~~

W § 13 ust. 1 *Regulaminu* Rada Gminy określiła osoby uprawnione do otrzymania dodatku funkcyjnego. Niniejszy przepis istotnie narusza prawo z uwagi na fakt, że to zganienie unormuje już § 5 *rozporządzenia*, uzależniając przyznanie dodatku funkcyjnego od pełnienia przez nauczyciela funkcji dyrektora, wicedyrektora, innego stanowiska kierowniczego, wychowawcy klasy, doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu. Podobnie unormowanie przez Radę Gminy w § 14 ust. 2-6 *Regulaminu* okoliczności, w których dodatek funkcyjny przysługuje lub nie przysługuje oraz prawa do dodatku funkcyjnego i okresów jego przysługiwania, stanowi wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego i jest istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela*.

W § 13 ust. 3 Rada Gminy określiła czynniki warunkujące wysokość dodatku funkcyjnego, w tym: wyniki i jakość pracy (pkt 5) oraz warunki organizacyjne placówki (pkt 7). W ocenie organu nadzoru dopuszczalne jest określenie czynników warunkujących wysokość dodatku funkcyjnego, jednakże muszą one być związane z zakresem odpowiedzialności na danym stanowisku, dla którego przysługuje dodatek funkcyjny. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego 5 marca 2014 r.: *sąd pierwszej instancji trafnie wskazał, że dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko. Dodatek funkcyjny jest bowiem stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję określone w § 5 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, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości* (sygn. akt I OSK 2908/13, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Tymczasem określone w § 13 ust. 3 pkt 5 i 7 *Regulaminu* czynniki istotnie naruszają prawo, ponieważ mają charakter nieprecyzyjny, a ponadto w przypadku pkt 5 dotyczą okoliczności, dla których właściwy jest dodatek motywacyjny.

W § 15 Rada Gminy unormowała zagadnienia dotyczące dodatku za warunki pracy, używając w ust. 1 określenia „uciążliwych dla zdrowia warunkach” i w ust. 2 pkt 1 określenia „uciążliwości dla zdrowia”. W ocenie Wojewody Mazowieckiego cytowane powyżej określenia nie są zgodne z terminologią określoną w *Karcie Nauczyciela* oraz w *rozporządzeniu* i w zakresie słów „dla zdrowia” istotnie naruszają prawo. Art. 34 ust. 1 *Karty Nauczyciela* stwierdza bowiem, że nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. § 8 *rozporządzenia* normuje natomiast jaki typ pracy nauczycieli uznaje się za pracę w trudnych warunkach. Z kolei § 9 *rozporządzenia* określa jaką pracę uznaje się za pracę

wykonywaną w warunkach uciążliwych. Jak widać z cytowanych przepisów, § 15 ust. 1 i 2 *Regulaminu* nie jest spójny terminologicznie z przepisami wyższego rzędu.

Stanowiąc odnośnie dodatku za warunki pracy w § 15 ust. 4 *Regulaminu* Rada Gminy postanowiła, że dodatek za warunki pracy wypłaca się za okres faktycznego wykonywania pracy oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego. 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 *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: orzeczenie.nsa.gov.pl). Podobnie § 15 ust. 5 *Regulaminu* normujący kwestie wypłacania dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy w całości, lub w części, w ocenie Wojewody Mazowieckiego istotnie narusza prawo, ponieważ nie mieści się w zakresie upoważnienia dla organu prowadzącego, a obejmującego określenie wysokości dodatku za warunki pracy oraz szczegółowych warunków jego przyznawania.

W § 16 ust. 1 *Regulaminu* Rada Gminy sformułowała przepis stwierdzający, że nauczycielowi realizującemu tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Art. 30 ust. 6 pkt 2 *Karty Nauczyciela* normuje, że organ prowadzący określa szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, który stwierdza, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszerogowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Biorąc pod uwagę powyższe przepisy ustawowe organ nadzoru uznaje, że Rada Gminy nie miała podstaw do ustanowienia normy określonej w § 16 ust. 1 i w tym zakresie naruszyła prawo w sposób istotny. Z kolei w ust. 4 § 16 unormowano, że: *wynagrodzenie za godziny o których mowa w ust. 1 przysługuje za godziny faktycznie przepracowane*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego powyższe przepis istotnie narusza prawo zgodnie z argumentacją przytoczoną przy § 15 ust. 4 *Regulaminu*.

W § 19 ust. 1 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała, co następuje: *nauczycielowi zatrudnionemu w wymiarze nie niższym niż połowa tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Szydłowo i posiadającemu kwalifikacje wymagane do zajmowanego stanowiska przysługuje dodatek mieszkaniowy*. Art. 54 *Karty Nauczyciela* stwierdza, że: *nauczyciel zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców ma prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona jest szkoła (ust.1), nauczycielowi, o którym mowa w ust.*

*1, posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela. Wysokość dodatku może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciela jest zatrudniony (ust. 3), nauczycielowi posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, zatrudnionemu na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców, przysługuje odrębny dodatek w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego. Organ prowadzący szkołę może podwyższyć dodatek nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim, na którym występuje deficyt kadr (ust. 5), organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa w trybie, o którym mowa w art. 30 ust. 6, wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania, z uwzględnieniem zasad określonych w ust. 3 (ust. 7). Natomiast art. 91b ust. 1 *Karty Nauczyciela* stwierdza, że do nauczyciela zatrudnionego w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć nie stosuje się przepisów art. 54-61, 71, 72 i 86-91. W świetle zacytowanych powyżej przepisów ustawowych należy stwierdzić, że w § 19 ust. 1 Rada Gminy powtórzyła unormowania art. 54 ust. 3, czym istotnie naruszyła prawo. W § 19 ust. 4 *Regulaminu* określono, że nauczycielowi i jego współmałżonkowi będącemu także nauczycielem stale z nim mieszkającemu, przysługuje tylko jeden dodatek mieszkaniowy. W ocenie organu nadzoru ww. zapisy uchwały pozostają w sprzeczności z postanowieniami art. 54 ust. 3 *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 wynagrodzenia (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 24 lutego 2010 r., PN.II.0911-38-10). W związku z istotnym naruszeniem prawa przez treść § 19 ust. 4 należy również stwierdzić nieważność powiązanego z tym przepisem § 19 ust. 5 *in fine* w brzmieniu: *a w przypadku nauczycieli, o których mowa w ust. 4 na ich wspólny wniosek*.*

W § 19 *Regulaminu* określono zasady przyznawania dodatku wiejskiego (ust. 1) oraz okresy w jakich przysługuje dodatek wiejski (ust. 2). W ocenie Wojewody Mazowieckiego niniejszy przepis istotnie narusza prawo z uwagi na powtórzenie brzmienia art. 54 ust. 5 i art. 91b ust. 1 *Karty Nauczyciela* w zakresie ust. 1, a w pozostałym zakresie z uwagi na brak podstaw prawnych do normowania tych kwestii przez Radę Gminy. Zgodnie z brzmieniem art. 54 ust. 5 organ prowadzący szkołę w zakresie dodatku wiejskiego jest uprawniony do podwyższenia dodatku nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim, na którym występuje deficyt kadr. Art. 91d pkt 3 stwierdza natomiast, że tą kompetencję posiada wójt gminy (vide: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 14 marca 2005r., PN.I.0911/49/2005). Na marginesie wskazać należy na błędną numerację paragrafów *Regulaminu* – dwukrotnie zastosowano § 19, zarówno w przypadku dodatku mieszkaniowego jak i w przypadku dodatku wiejskiego.

W § 21 *Regulaminu* Rada Gminy postanowiła, że nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze zajęć poszczególne składniki wynagrodzenia przysługują w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zajęć z wyjątkiem dodatku funkcyjnego, który przysługuje w pełnej wysokości. W § 22 unormowano natomiast, że realizacja postanowień regulaminu musi być zgodna z wysokością przeznaczonych na ten cel środków w budżecie gminy. W ocenie Wojewody Mazowieckiego cytowane powyżej przepisy § 21 i § 22 istotnie

naruszają prawo z uwagi na fakt, że brak jest upoważnienia ustawowego do normowania tych kwestii przez Radę Gminy. Tym samym organ stanowiący wykroczył poza zakres upoważnienia z art. 30 ust 6 *Karty Nauczyciela*, czym istotnie naruszył prawo.

W § 24 *Regulaminu* Rada Gminy postanowiła, iż: w sprawach nie uregulowanych niniejszym *Regulaminem* zastosowanie mają przepisy *Karty Nauczyciela* oraz przepisy prawa pracy. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie stoi w sprzeczności z zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa ujętą w Rozdziale 3 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Taka regulacja może być dla adresatów *Regulaminu* podstawą błędnego wniosku o kompetencji Rady Gminy do decydowania o zakresie zastosowania aktów hierarchicznie wyższych niż uchwała oraz o pierwszeństwie przepisów *Regulaminu* przed normami ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008r. 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). Biorąc pod uwagę powyższe, zapis § 24 *Regulaminu* uznać należy za istotnie naruszający prawo.

Jak wynika z opisanych powyżej nieprawidłowości dużą część z nich stanowią istotne naruszenia prawa w postaci wykroczenia poza ramy upoważnienia ustawowego lub powtórzenia lub zmiany rozwiązań ustawowych. Przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP stanowią podstawę sformułowanej w orzecznictwie sądownoadministracyjnym zasady zakazu umieszczania (przepisywania) unormowań aktów ustawowych w aktach niższego rzędu, w tym w aktach prawa miejscowego, do których zalicza się również *Regulamin*. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. stwierdza: *na tle dopuszczalności powtarzania zapisów ustawowych w aktach stanowiących przez organy samorządu terytorialnego, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, wyrażono pogląd, iż stanowi to istotne naruszenie prawa i wskazano, że w sytuacji zastosowania w uchwale powtórzeń unormowań ustawowych należy liczyć się z tym, iż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy* (II SA/Op 58/09). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r.: *uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna* (II SA/Wr 1179/98). Wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 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, por. również wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2001 r., III RN 87/00, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92 i z 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 lutego 2004 r., II SA/Wr 1235/03).

Również problematyka naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego do podjęcia aktu przez organ gminy stanowiła przedmiot licznych orzeczeń sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2009r. stwierdza: *problem naruszenia delegacji ustawowej aktualizuje się wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują zagadnienia pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulują określone zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego* (I SA/Wa 1225/09). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006r.: *Podjęcie akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa* (II SA/Wr 585/06).

Stosownie do art. 171 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz art. 85 ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015r. poz. 525 z późn. zm.) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. 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*. Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Pojęcia istotnego i nieistotnego naruszenia prawa wynikające z unormowań art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie zostały zdefiniowane w ustawie i stanowią tym samym przykład pojęć niedookreślonych (nieostrych). Jednakże doktryna prawa oraz praktyka orzecznicza wypracowały szereg cech naruszeń prawa pozwalających na zakwalifikowanie danego naruszenia do jednej z tych kategorii. Istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Taką nieprawidłowością są między innymi naruszenia dotyczące przepisów wyznaczających kompetencje do podjęcia aktu normatywnego, naruszenia przepisów prawa ustrojowego, naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez wadliwą ich wykładnię oraz naruszenie przepisów dotyczących procedury podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło. Istotne naruszenia to 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. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy dokonane naruszenia nie miały wpływu na treść aktu normatywnego. Nieistotne naruszenie dotyczy sprawy mało znaczącej, nie dotyczącej istoty zagadnienia (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).

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 zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipera