

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-O.4131.39.1.2011.AD

z dnia 27 października 2011 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157 poz. 1241 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777 i Nr 149, poz. 887) stwierdzam nieważność uchwały nr XII/72/2011 Rady Gminy Kadzidło z dnia 27 września 2011r. w sprawie ustalenia Regulaminu dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

#### Uzasadnienie

W dniu 27 września 2011r. Rada Gminy Kadzidło podjęła uchwałę nr XII/72/2011 w sprawie ustalenia Regulaminu dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 4 października 2011r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 30 ust. 6 i ust. 6a, art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) oraz § 2 - § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za prace w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2005r. Nr 22, poz. 181 i Dz.U. z 2011r. Nr 161, poz. 967).

W toku kontroli legalności uchwały Nr XII/72/2011 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Poszczególne istotne naruszenia prawa przedstawiają się następująco:

- I. Stanowiąc odnośnie dodatku motywacyjnego, w § 7 ust. 1 przedmiotowej uchwały w sprawie ustalenia Regulaminu dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (dalej: Regulaminu) Rada postanowiła, że „nauczyciel nabywa prawo do dodatku motywacyjnego po przepracowaniu w szkołach na terenie Gminy Kadzidło jednego całego poprzedniego roku szkolnego”.

Z kolei w § 7 ust. 2 Regulaminu, wśród warunków przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego Rada wymieniła w pkt 9 - „posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego” a w pkt 10 - „zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty nauczyciela (...)”.

W ocenie organu nadzoru ww. regulacje naruszają przepisy art. 30 ust. 2 i 6 pkt 1 Karty Nauczyciela (Dz.U. z 2006r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) – dalej: Karty Nauczyciela oraz § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy – dalej: rozporządzenia.

W myśl art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela na wynagrodzenie nauczycieli składają się oprócz wynagrodzenia zasadniczego m.in. dodatki takie jak: za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy. Art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela określa i precyzuje od czego uzależniona jest wysokość dodatków, a mianowicie „odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodat-

kowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy". Jednocześnie w § 6 rozporządzenia określone zostały ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, do których 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”.

Żaden z ww. przepisów nie uzależnia uprawnienia do dodatku motywacyjnego od przepracowania w szkole co najmniej 1 roku. Rada, działając w granicach upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, władna jest wyłącznie do uszczegółowienia ww. ogólnych przesłanek dotyczących przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego tj. sformułowania szczegółowych warunków przyznawania oraz określenia jego wysokości. Jedynie takie działania znajdują umocowanie w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa i nie ma podstaw do rozszerzenia tych kompetencji (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 22 maja 2009r. NK.II.ZCH.0911-79/09 Dz. Urz. Podla 2009/116/1286 i rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 22 kwietnia 2009r. PN.II.0911-79-09 Dz. Urz. Małop 2009/268/1947). Przepis § 7 ust. 1 Regulaminu, przewidujący że nauczyciel nabywa prawo do dodatku motywacyjnego po przepracowaniu w szkołach na terenie Gminy Kadzidło jednego całego poprzedniego roku szkolnego, pozbawia prawa do dodatku nauczycieli o krótszym stażu pracy, ale kwalifikujących się do otrzymywania tego dodatku, zgodnie z ogólnymi kryteriami podanymi w § 6 Rozporządzenia. W świetle tych kryteriów, przyznanie dodatku motywacyjnego uzależnione jest od uzyskiwania przez nauczyciela określonych wyników w pracy i wykonywania dodatkowych zadań i czynności.

Jeżeli chodzi o postanowienia § 7 ust. 2 pkt 9 i 10 Regulaminu, wskazać należy, że nawiązują one do poprzednio obowiązujących ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000r. 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 2000r. Nr 39, poz. 455 ze zm.). W myśl § 4 pkt 3 tegoż rozporządzenia, ocena pracy nauczyciela była jednym z warunków przyznania dodatku motywacyjnego. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (...) zostało uchylone na mocy § 13 aktualnie obowiązującego Rozporządzenia. Skoro ocena pracy nauczyciela nie jest już jednym z ogólnych warunków przyznania dodatku motywacyjnego (nie wymienia jej § 6 obowiązującego Rozporządzenia), wadliwą jest regulacja zawarta w § 7 ust. 2 pkt 9 Regulaminu uchwalonego przez Radę. Wadliwym jest również zapis § 7 ust. 2 pkt 10 Regulaminu, który przewiduje że warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest „zaangażowanie w realizację czynności i zajęć określonych w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 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 2000r. 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 § 8 Regulaminu 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 uszczegółwić 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 2009r. NK/Z.II.0911-155/09 Dz.Urz.Lubel

2009/70/1695). Trudno uznać, że Rada w § 8 Regulaminu uszczegółowiła ww. warunek, skoro w punkcie 7 tegoż § wymieniła, jako jeden z warunków przyznania dodatku dla dyrektora szkoły, właśnie „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem”.

W § 9 ust. 3 Regulaminu zawarto zapis: „dodatek motywacyjny dla nauczyciela stanowi wskaźnik procentowy jego wynagrodzenia zasadniczego, którego wartość zawiera się od 0% do 20%” a w § 9 ust. 4 zapis: „dodatek motywacyjny dla dyrektora szkoły stanowi wskaźnik procentowy jego wynagrodzenia zasadniczego, którego wartość zawiera się od 0% do 30%”

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 zróżnicowanie narusza ponadto konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. - Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 20 kwietnia 2009r. NK/Z.II.0911-155/09 Dz. Urz. Lubel 2009/70/1695).

W § 10 ust. 2 i 3 Regulaminu zapisano, że „nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły, w której uzupełnia etat” (ust. 2) a „nauczycielom przeniesionym do pracy w innej szkole, zgodnie z art. 18 Karty Nauczyciela dodatek motywacyjny ustala dyrektor szkoły, do której nauczyciel został przeniesiony po zasięgnięciu opinii dyrektora szkoły poprzedniej” (ust. 3).

Zdaniem organu nadzoru ww. postanowienia Regulaminu naruszają przepisy art. 3<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 1998r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) i art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U z 2004r. 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. 3<sup>1</sup> § 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 2009r. PN.0911-219/09 Dz. Urz. Warm.09.88.1497).

II. Stanowiąc odnośnie dodatku funkcyjnego, w § 11 ust. 1 w tabeli Rada postanowiła o przyznaniu dodatku funkcyjnego m.in. społecznemu inspektorowi pracy oraz wychowawcom i nauczycielom oddziałów przedszkolnych.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja pozostaje w sprzeczności z przepisem § 5 Rozporządzenia, który zawiera katalog podmiotów uprawnionych do dodatku funkcyjnego. Zgodnie z powołanym przepisem: „do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; 2) sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, c) opiekuna stażu”. Ww. przepis nie uprawnia do dodatku funkcyjnego ani społecznego inspektora pracy ani wychowawców i nauczycieli oddziałów przedszkolnych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo administracyjnym katalog podmiotów uprawnionych do dodatku funkcyjnego jest kompletny i nie może podlegać rozszerzeniu (tak np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 24 października 2007, sygn. II SA/Go 580/07). Nie można zatem przyznać dodatku funkcyjnego nauczycielom zajmującym inne stanowiska lub sprawującym inne funkcje, aniżeli wymienione w przepisie § 5 rozporządzenia (zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008r., sygn. IV SA/Wr 197/08). Określenie w uchwale w sprawie regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli dodatkowych funkcji nie będących jednocześnie „innymi stanowiskami kierowniczymi przewidzianymi w statucie szkoły” stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2008r., sygn. IV SA/Wr 193/07).

W odniesieniu do przyznania przez Radę dodatku funkcyjnego wychowawcom i nauczycielom oddziałów przedszkolnych wskazać należy, w ślad za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że skoro uzyskanie dodatku funkcyjnego uzależnione jest m.in. od sprawowania funkcji wychowawcy klasy, to tylko nauczyciel wykonujący dodatkową (poza nauczaniem określonego przedmiotu) funkcję wychowawcy klasy ma

prawo otrzymać dodatek funkcyjny. W przedszkolach nauczyciel wykonuje pracę wychowawczo - dydaktyczną i opiekuńczą łącznie w ramach jednego oddziału przedszkolnego. Charakter wykonywanych przez nauczyciela przedszkolnego czynności wskazuje na to, że czynności te stanowią całość nierozdzielalną i sprowadzają się do czynności wychowawczo - dydaktyczno - opiekuńczych i nie można uznać, że wykonuje on poza tymi czynnościami dodatkowo inne (zob. wyrok NSA z dnia 12 marca 2008r. sygn. I OSK 19/08 oddalający skargę kasacyjną od wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 października 2007 sygn. II SA/Go 580/07).

W § 11 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że „wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły ustala Wójt, uwzględniając wielkość szkoły, jej strukturę organizacyjną, złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, wyniki pracy szkoły oraz warunki demograficzne i geograficzne, w jakich szkoła funkcjonuje”.

Zdaniem organu nadzoru, uzależniając wysokość stawek dodatku funkcyjnego od takich czynników jak: „złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska”, „wyniki pracy szkoły” oraz „warunki demograficzne i geograficzne, w jakich szkoła funkcjonuje” Rada 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 jego prawo do tego rodzaju dodatku. Niedopuszczalne jest uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły od jakichkolwiek czynników pozaprawnych, jak „złożoność zadań...” czy „warunki demograficzne...” (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008r., sygn. IV SA/Wr 197/08), niedopuszczalne jest także uzależnianie tej wysokości od „wyników pracy szkoły”, co może nastąpić przy określaniu dodatku motywacyjnego lub nagrody, gdyż ocena wyników pracy szkoły ściśle wiąże się z oceną rezultatów i jakości pracy nauczyciela (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008r. sygn. akt IV SA/Wr 169/08; z dnia 21 sierpnia 2008r., sygn. IV SA/Wr 294/08 i z dnia 22 października 2008r., sygn. IV SA/Wr 282/08).

III. Stanowiąc odnośnie dodatku za warunki pracy, w § 12 Regulaminu Rada postanowiła, że „nauczycielom pracującym w warunkach trudnych lub szkodliwych dla zdrowia, przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy na zasadach określonych w art. 34 Karty Nauczyciela, § 6 i § 7 rozporządzenia i na warunkach określonych w § 13 i § 14 Regulaminu”.

Zdaniem organu nadzoru stanowiąc o warunkach „szkodliwych dla zdrowia” Rada wykroczyła poza delegację z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela i w niedopuszczalny sposób rozszerzyła krąg uprawnionych do dodatku za warunki pracy. Wspomniany przepis upoważnia Radę do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku za warunki pracy, który to dodatek, stosownie do treści art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela, przysługuje nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach. Ze stanowiskiem organu nadzoru koresponduje Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lutego 2009r. sygn. IV SA/GI 450/08.

Wskazać należy także, że o trudnych oraz uciążliwych warunkach pracy stanowią odpowiednio § 8 i § 9 Rozporządzenia a nie jak wskazała Rada § 6 i § 7.

W § 14 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że dodatek za warunki pracy przysługuje „za każdą faktycznie przepracowaną godzinę”. 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 przysługuje „za każdą faktycznie przepracowaną godzinę” w indywidualnym przypadku może doprowadzić do pozbawienia dodatku za warunki pracy, mimo zachowania prawa do tego składnika wynagrodzenia na podstawie przepisów prawa pracy, a tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli. To z kolei może być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy, który przewiduje, że postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Przykładem takiego niekorzystnego rozwiązania jest sytuacja faktycznego niewykonywania pracy w cza-

sie urlopu wypoczynkowego nauczyciela. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela za czas urlopu wypoczynkowego nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie, jakie by otrzymał, gdyby w tym czasie pracował.

Mając na uwadze powyższe, 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 (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008r. IV SA/Wr 176/08).

IV. W § 5 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że dodatek za wysługę lat „przysługuje za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie, z zastrzeżeniem art. 20 ust. 6 Karty Nauczyciela. 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 § 10 ust. 4 Regulaminu postanowiono, że „dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy oraz okresie, za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze. Dodatek motywacyjny nie przysługuje nauczycielom: 1) którzy otrzymali kary przewidziane przepisami Kodeksu pracy i Karty Nauczyciela – przez okres 12 miesięcy od daty udzielenia kary, 2) za okres urlopu na poratowanie zdrowia, 3) w okresie przebywania w stanie nieczynnym”.

W § 11 ust. 5 Regulaminu ustalono, że: „nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem okresu powierzenia, a w razie wcześniejszego odwołania – z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie, a jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”, zaś w § 11 ust. 6 zapisano, że: „dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, 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 przyczyn obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”.

Zdaniem organu nadzoru ww. postanowienia Regulaminu 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 2007r., sygn. IV SA/Wr 266/07; z dnia 30 października 2008r., sygn. IV SA/Wr 368/08; z dnia 22 października 2008r., sygn. IV SA/Wr 282/08; z dnia 25 lutego 2009r., 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. Z kolei regulacja dodatku za wysługę lat 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 2006r., 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 2006r., sygn. IV SA/Wr 274/05 i z dnia 25 czerwca 2008r., 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 2008r., 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 2008r., sygn. IV SA/Wr 281/08; z dnia 18 listopada 2008r., sygn. IV SA/Wr 372/08 i z dnia 25 lutego 2009r., sygn. IV SA/Wr 494/08).

Ww. postanowienia Regulaminu 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 2008r., sygn. IV SA/Wr 176/08; z dnia 10 lipca 2008r., sygn. IV SA/Wr 179/08; z dnia 22 października 2008r., sygn. IV SA/Wr 282/08 i z dnia 18 listopada 2008r., 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 2009r., sygn. IV SA/Wr 494/08).

V. W § 5 ust. 1 Regulaminu 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 tego dodatku, jeżeli nabycie nastąpiło w ciągu miesiąca, 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki nastąpiło pierwszego dnia miesiąca. W § 11 ust. 4 Regulaminu zapisano, że „prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, a jeżeli powierzenie stanowiska kierowniczego nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”. W § 11 ust. 7 ustalono, że „dodatek funkcyjny w wysokości ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje wicedyrektorowi szkoły od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po trzech miesiącach nieobecności dyrektora szkoły z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy”.

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.

VI. Z kolei w §§ 5 ust. 4, 10 ust. 6, 11 ust. 10, 15 ust. 2 i 17 ust. 2 Regulaminu 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 Regulaminu 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 2006r., sygn. IV SA/Wr 396/05; z dnia 29 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 658/06 i z dnia 9 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 560/06).

Powtórzenie w przepisach Regulaminu regulacji ustawowej jest sprzeczne z § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002r. 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 sądowno administracyjne 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).

VII. Stanowiąc odnośnie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, w § 16 ust. 5 Regulaminu Rada unormowała okoliczności, w których nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, zaś w § 16 ust. 6 okoliczności, w których niezrealizowane godziny ponadwymiarowe traktuje się jako godziny faktycznie odbyte.

W § 16 ust. 7 Regulaminu 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 postanowienia Regulaminu 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 (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2008r., sygn. I OSK 1873/07; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 26 kwietnia 2006r., sygn. IV SA/Wr 274/05; 5 września 2006r., sygn. IV SA/Wr 396/05; z dnia 9 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 560/06; z dnia 29 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 658/06; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2008r., sygn. II SA/OI 329/08 i wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008r., sygn. IV SA/GI 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 2006r., sygn. IV SA/Wr 274/05; z dnia 29 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 658/06). Rada Gminy nie posiada również uprawnienia 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 § 16 ust. 7 Regulaminu 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 § 16 ust. 7 Regulaminu, 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.

VIII. W § 2 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Rada postanowiła, że regulamin określa „szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw”.

Analiza wskazanego postanowienia wykazała, że modyfikuje ono treść art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem, w regulaminie wynagradzania nauczycieli organ prowadzący szkołę określa „szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw”.

W § 16 ust. 2 Regulaminu zawarto zapis: „wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy”.

Analiza wskazanego postanowienia wykazała, że stanowi ono dosłowne powtórzenie treści przepisu art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela, czym narusza normy określone w § 118 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. 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 orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

IX. W § 3 Regulaminu Rada sformułowała definicje kilku określeń ustawowych. Pojęcia: „organ prowadzący szkołę”, „szkoła”, „nauczyciel”, „uczeń” zostały już zdefiniowane w Karcie Nauczyciela i ustawie o systemie oświaty. Zdaniem organu nadzoru takie uregulowanie narusza przepis § 149 rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. 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”.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r. 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. (II SA/Wr 1179/98). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2001r. 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. (IV SA 385/99).

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, iż wymienione wyżej przepisy Regulaminu naruszające prawo dotyczą istotnej części przedmiotowej uchwały, która bez nich staje się niekompletna (nie zawiera wszystkich zagadnień przewidzianych w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, w szczególności nie określa wysokości dodatku motywacyjnego, z uwagi na zakwestionowanie przez organ nadzoru postanowień § 9 ust. 3 i 4) organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości.

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.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*