



## WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX.S.0911-26/09

Warszawa, dnia 11 maja 2009 r.



**Rada Gminy  
w Sobolewie**  
ul. Rynek 1  
08 – 460 Sobolew

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153 poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337 z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458)

### stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XX/116/09 Rady Gminy w Sobolewie z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych szkołach i przedszkolach, prowadzonych przez Gminę Sobolew, w części § 2 pkt 4 i 6, § 4 ust. 2 zdanie drugie, § 5 ust. 2 zdanie drugie, § 7 ust. 4, § 13, § 18, § 22 w części w jakiej jest mowa o wynagrodzeniu za faktycznie przepracowaną liczbę godzin, § 23, § 29 w części prawa do nagrody Kuratora Oświaty i Ministra Edukacji Narodowej, § 30, § 34, § 38, § 39, § 40, § 41 i § 42 Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych szkołach i przedszkolach, prowadzonych przez Gminę Sobolew, stanowiącego załącznik do przedmiotowej Uchwały.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 kwietnia 2009 r. Rady Gminy w Sobolewie podjęła Uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych szkołach i przedszkolach, prowadzonych przez Gminę Sobolew.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 14 kwietnia 2009 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej Uchwały wskazano art. 30 ust. 6 i ust. 6a, art. 54 ust. 3, 5, 7 ustawy dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.), art. 40 ust. 1, art. 41 ust.1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Istotnym dla oceny zgodności z prawem przedmiotowej Uchwały są tylko przepisy art. 30 ust. 6 i ust. 6a, art. 54 ust. 3, 7 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- wysokość stawek dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
- szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
- wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia takich jak nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach,

w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników określonych w ust. 1 tego artykułu odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, wymienionych w ust. 3 tego artykułu.

Nadto przepisem ust. 6a art. 30 Karty Nauczyciela ustawodawca zobowiązał radę do uzgodnienia regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Natomiast według art. 54 ust. 3 i ust. 7 Karty Nauczyciela rada gminy zobowiązana jest określić w regulaminie wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania, z uwzględnieniem stanu rodzinnego nauczyciela, przy czym rada może wysokość dodatku także zróżnicować w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony.

W ocenie organu nadzoru następujące przepisy Regulaminu Wynagradzania Nauczycieli ....., stanowiącego załącznik do przedmiotowej Uchwały, istotnie naruszają prawo:

- 1) § 2 pkt 4 i pkt 6, w których to regulacjach ustalono znaczenie pojęcia „nauczyciel” i „uczeń”.

Pojęcie „nauczyciel” jest zdefiniowane w art. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz w art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), natomiast pojęcie „ucznia” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 11 ustawy o systemie oświaty. Wprowadzając tzw. „słowniczek” dla pojęć zdefiniowanych w ustawach Rada wykracza poza swoje kompetencje, stwarzając tym samym w przypadku konieczności dokonania wykładni czy interpretacji przepisów uchwały problemy związane z przyjęciem znaczenia zdefiniowanych znaczeń. Pierwszeństwo bowiem w takiej sytuacji będzie miało znaczenie jakie przypisała danemu pojęciu ustawa a nie uchwał. Dlatego też rada gminy nie może na potrzeby własnych uchwał wprowadzać w tych uchwałach definicji dla pojęć już ustawowo zdefiniowanych. Tego rodzaju zakaz wynika wprost z treści § 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz.908).

- 2) § 4 ust. 2 zdanie drugie, oraz § 5 ust. 2 zdanie drugie, które to regulacje nakazując przyznawanie dodatków motywacyjnych wyłącznie w ramach środków finansowych wyodrębnionych na ten cel w planie finansowym szkoły, wykraczają poza kompetencje wynikającą z podstawy prawnej i dodatkowo modyfikuje przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). Przepisy art. 35 ustawy o finansach publicznych dopuszczają bowiem ponoszenie wydatków tylko na cele i w wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (ust. 1) oraz dokonywania, jednostkom sektora finansów publicznych, wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (ust. 2). W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych modyfikacja w uchwale rady gminy przepisów aktów wyższej rangi uznawana jest za istotne naruszenie prawa (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 24.11.2003 r. sygn. II SA 2197/03 - LEX nr 81614).
- 3) § 7 ust. 4, § 13 i § 18, w których to przepisach ustalono okresy niewykonywania pracy, za które nie przysługuje dodatek motywacyjny, funkcyjny i za staż pracy.

Z treści art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela wprost wynika, że dodatek motywacyjny i funkcyjny jest elementem wynagrodzenia. Z przepisu art. 80 Kodeksu pracy wynika generalna zasada, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną ale dopuszcza się

wyjątki stanowiąc, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Regulacja zawarta w przepisie § 7 ust. 4 i § 13 wykracza zatem nie tylko poza kompetencje określoną w przepisach wskazanych w podstawie prawnej uchwały ale także powtarza bez uzasadnionej potrzeby przepis ustawy. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela upoważnia radę gminy do określenia w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. W tak wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do uregulowania sytuacji kiedy wskazane dodatki „nie przysługują”.

- 4) § 22 i § 23, w których ustalono, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje tylko za faktycznie przepracowaną liczbę godzin, oraz określono przyczyny nie realizowania zajęć skutkujące pozbawieniem nauczyciela prawa do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe.

Według art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela rada gminy miała kompetencję tylko do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe.

Ze sformułowania „faktycznie przepracowaną” wynika, że wynagrodzenie nie przysługuje np. za czas przerw śniadaniowych, czy za inne okresy niewykonywania pracy, za które według przepisów Kodeksu pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia. Dokonując takiej regulacji Rada wykroczyła poza zakres udzielonej w ustawie kompetencji. Określając w § 23 przyczyny nie realizowania zajęć skutkujące pozbawieniem nauczyciela prawa do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, Rada także wykroczyła poza zakres udzielonej w ustawie kompetencji .Sformułowania „wynagrodzenie nie przysługuje” i wskazanie przyczyn takich jak zwolnienia lekarskie, nie można uznać za wypełnienie delegacji do szczegółowego określenia warunków obliczania i wypłacania Trzeba bowiem odróżnić zawarte w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela dwa określenia „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Nie jest dopuszczalne ich utożsamianie. Wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać na podstawie norm ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Z art. 80 Kodeksu pracy wynika, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia jedynie wtedy, gdy przepisy prawa tak stanowią (takie zapatrywanie wyraził Wojewódzki Sąd

Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05, opubl. OwSS z 2006 r. nr 3, poz. 79).

5) § 29 w części w jakiej Rada stwierdza, że za osiągnięcia dydaktyczno wychowawcze nauczyciel może otrzymać nagrodę Kuratora Oświaty i Ministra Edukacji Narodowej.

Z treści art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty nauczyciela wynika, że Rada mogła określić tylko wysokość i warunki wypłacania takich składników wynagrodzenia jak nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy. Z całą pewnością nagroda Kuratora Oświaty i Ministra Edukacji Narodowej nie wynika ze stosunku pracy. Nadto Rada nie może rozstrzygać o prawie nauczyciela do otrzymania nagrody Kuratora Oświaty i Ministra Edukacji Narodowej. Dokonując takiej regulacji Rada działała bez podstawy prawnej.

6) § 30, w którym ustalono, że nagroda nie jest wliczana do zasiłku chorobowego.

Przede wszystkim należy wskazać, że zasady ustalania podstawy wymiaru zasiłków przysługujących ubezpieczonym będącym pracownikami określone są w rozdziale 7 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, z późn. zm.). Dokonując takiej regulacji Rady wkroczyła w materię uregulowaną przepisami ustawy.

7) § 38, § 39, § 40, § 41, § 42, w których to przepisach Rada praktycznie ustaliła zasady wynagradzania za czas niewykonywania pracy z powodu nieusprawiedliwionej nieobecności oraz prawa do dodatkowego wynagrodzenia i odrębnego wynagrodzenia z tytułu nieotrzymania dnia wolnego.

Z treści przepisu § 38 nic nie wynika, a nadto z wzajemnych relacji przepisów § 38, § 39, § 40 wynika, że przedmiotem regulacji § 39, § 40 jest ustalanie wynagrodzenia za jeden dzień niewykonywania pracy. W myśl przepisu art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną z wyjątkami określonymi w przepisach prawa pracy. Z czego wynika, że za pracę niewykonaną bez względu na przyczynę nieobecności, z wyjątkami określonymi w przepisach prawa pracy, wynagrodzenie się nie należy.

Dokonane regulacje nie tylko wykraczają poza kompetencje Rady wynikające z podstawy prawnej, tj. art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela ale także naruszają zasady poprawnej legislacji określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W ocenie organu nadzoru wykazane naruszenia prawa są istotnymi naruszeniami pozwalającymi jednak na stosowanie pozostałych przepisów przedmiotowej Uchwały i dlatego wystarczającym działaniem jest usunięcie z obrotu prawnego tylko wyżej wskazanych przepisów.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

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

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI  
  
Marek Kozłowski