



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 listopada 2019 r.

Poz. 6527

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.488.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 listopada 2019 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/59/19 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 18 października 2019 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wojcieszków, w części obejmującej § 4 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2019 r.” w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie przepisów § 5 ust. 3 i 4 oraz § 8 wiersz 2, 3 i 4 tabeli regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały; a także § 3 ust. 1 i 2, § 5 ust. 1, § 7 ust. 4, § 8 wiersz 4 i 5 tabeli, § 9 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności” oraz w brzmieniu: „warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje”, ust. 3 i ust. 4, § 10 ust. 2, § 11 ust. 4 i 5 oraz § 12 ust. 1 tego regulaminu.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/59/19 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 18 października 2019 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wojcieszków, w części obejmującej § 4 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2019 r.” w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie przepisów § 5 ust. 3 i 4 oraz § 8 wiersz 2, 3 i 4 tabeli regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały; a także § 3 ust. 1 i 2, § 5 ust. 1, § 7 ust. 4, § 8 wiersz 4 i 5 tabeli, § 9 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności” oraz w brzmieniu: „warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje”, ust. 3 i ust. 4, § 10 ust. 2, § 11 ust. 4 i 5 oraz § 12 ust. 1 tego regulaminu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/59/19 Rady Gminy Wojcieszków została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2019 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Wojcieszków podjęła m.in. na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018r. poz. 967, ze zm.). W myśl tego przepisu organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
- 3) 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

- 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu.

Z treści art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela wynika, że regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Ustawodawca wprowadzając w art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela sposób współdziałania związków zawodowych w procesie tworzenia prawa, położył nacisk na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do zgody, ujednociania, zbliżania czy też wzajemnego dostosowania stanowisk. Za taką wykładnią przemawia przede wszystkim treść przepisu, który stanowi, że „regulamin podlega uzgodnieniu”.

Zważyć należy, że tak określone współuczestnictwo wskazanych podmiotów odnosi się do kształtowania treści aktu normatywnego w stadium prac przygotowawczych, przed jego wydaniem. Uzgadnianie projektu aktu oznacza tym samym dyskusję o merytorycznej jego treści, zapewnienie możliwości prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednocnienia i wzajemnego dostosowania do oczekiwań stron dyskusji, w końcu wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej. Uzgodnienie kończy się sporządzeniem protokołu ustaleń i ewentualnych rozbieżności (zob. wyrok TK z dnia 17 marca 1998r., sygn. akt U 23/97).

Od zasady poddania uzgodnieniu ze związkami zawodowymi regulaminu wynagradzania nauczycieli jako aktu prawa miejscowego przepisy nie przewidują żadnego wyjątku.

Podjęcie przez organ prowadzący szkołę uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli bez uprzedniego uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko to ugruntowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lipca 2017r., sygn. akt II SA/Go 125/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r., sygn. akt II SA/Lu 37/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 października 2008r., sygn. akt III SA/Lu 315/08).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Wojcieszków nie dopełniła wskazanego powyżej obowiązku w części odnoszącej się do § 5 ust. 1, § 8 wiersz 4 i 5 tabeli, § 10 ust. 2, § 11 ust. 5 oraz § 12 ust. 1 regulaminu.

W skierowanym do organu nadzoru piśmie z dnia 6 listopada 2019 r., znak: OŁ/076/Ad/50/2019, Związek Nauczycielstwa Polskiego Zarząd Oddziału w Łukowie poinformował, że uchwalony regulamin jest inny niż treść uzgodnionego projektu regulaminu w zakresie § 5 ust. 1, § 8 w odniesieniu do wysokości dodatków funkcyjnych dla dyrektorów szkół liczących od 10 do 17 oddziałów i szkoły liczącej 18 i więcej oddziałów oraz § 12 ust. 1.

W toku postępowania wyjaśniającego Wójt Gminy Wojcieszków pismem z dnia 18 listopada 2019 r., znak: ORG.0007.30.2019, przedłożył m. in. projekt uchwały przekazany do uzgodnień ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego, treść projektu uchwały uzgodnionego z ZNP parafowanego i podpisanego przez przedstawicieli ZNP oraz Zastępcę Wójta Gminy Wojcieszków oraz projekt protokołu z sesji Rady Gminy Wojcieszków z dnia 18 października 2019 r.

W wyniku analizy przedłożonej dokumentacji organ nadzoru ustalił, że w przyjętym regulaminie treść § 5 ust. 1 brzmi: „ustala się wysokość środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych w poszczególnych szkołach i przedszkolach w wysokości 5% kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze wszystkich nauczycieli zatrudnionych w danej szkole lub przedszkolu”. Zgodnie z treścią § 5 ust. 1 uzgodnioną ze związkami zawodowymi „ustala się wysokość środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych w poszczególnych szkołach i przedszkolach w wysokości 5% kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze wszystkich nauczycieli zatrudnionych w danej szkole lub przedszkolu powiększony o kwotę dodatku motywacyjnego przyznanego dyrektorowi szkoły”.

W § 8 regulaminu wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej od 10 do 17 oddziałów wynosi od 1 400,00 zł do 1 600,00 zł, dla dyrektora szkoły liczącej 18 i więcej oddziałów – od 2 000,00 zł

do 2 500,00 zł. W uzgodnionym projekcie regulaminu wysokość tego dodatku wynosi odpowiednio: 1 400,00 zł – 1 700 zł oraz 1 700,00 zł – 2 500,00 zł.

Zgodnie z § 12 ust. 1 przyjętego regulaminu, „*tworzy się specjalny fundusz nagród dla nauczycieli w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych nauczycieli*”. W treści uzgodnionego projektu regulaminu wysokość funduszu nagród wynosi 1,2% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych nauczycieli.

Z przedłożonego organowi nadzoru projektu protokołu z sesji Rady Gminy Wojcieszków wynika, że Zastępca Wójta Gminy Wojcieszków „*poinformował, że projekt uchwały różni się z tym, co radni uchwalili na posiedzeniach komisji we wtorek 15 października 2019 r. (...) Częściowo ustalenia pokrywają się z tym co radni ustalili na komisjach a niektóre zostały zmienione. Główna zmiana polegała w uchwale dotyczącej regulaminu wynagradzania nauczycieli gdzie został doprecyzowany zapis paragrafu 5 ustęp 1, a mianowicie wysokość środków przeznaczonych na dodatek motywacyjny został na poziomie 5% ale nieco powiększone o kwotę dodatku motywacyjnego przyznanego dyrektorowi szkoły, jakby nie wchodzi dodatek motywacyjny dla dyrektora szkoły w tą pulę. Taka była sugestia związków i tak zostało zapisane. Druga sprawa to dodatek funkcyjny, związki nie oponowały co do wysokości a nawet wręcz cieszyły się z takich stawek bo są to kwoty jedne z najwyższych w województwie, gminy bogatsze mają niższe kwoty tych dodatków. Natomiast żeby nie było zbyt dużych dysproporcji dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej od 10 do 17 oddziałów i powyżej 18 została zwiększona kwota maksymalna dodatku dla dyrektora oddziału 10-17 a dla powyżej 18 oddziałów minimalna kwota dopasowana tak żeby ta różnica nie była zbyt duża (...) zmieniony został zapis na 1,2% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych nauczycieli i 0,4% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych będzie w dyspozycji wójta i wtedy nagrodę otrzyma nauczyciel z każdej szkoły, natomiast nagrody będące w dyspozycji dyrektora nie zostały zmienione i zostały na poziomie 0,8% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych. Taki sam podział funduszu nagród również przekłada się w uchwale dotyczącej regulaminu wynagradzania nauczycieli (...)*

Z projektu protokołu wynika, że następnie głos zabrał Wiceprzewodniczący Rady Gminy, który zgłosił poprawki: (1) „*w rozdziale IV, § 8 dotyczący wysokości dodatków funkcyjnych dla dyrektorów i w przedziale dla dyrektora szkoły liczącej od 10 do 17 oddziałów. Pan radny Janusz Barszcz wnioskował o stawkę miesięczna dodatku funkcyjnego w przedziale 1400 zł. – 1600 zł. oraz dla dyrektora szkoły liczącej 18 i więcej oddziałów przedział 2000 zł – 2500 zł.*”; (2) *rozdziału VII, § 12 regulaminu wynagradzania nauczycieli, w którym zawarte są nagrody ze specjalnego funduszu nagród.*

Przewodniczący Rady Gminy poddał pod głosowanie powyższe poprawki. W wyniku głosowania jawnego imiennego za wprowadzeniem powyższych poprawek do regulaminu wynagradzania nauczycieli głosowało 11 radnych, przy 3 głosach „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się”. Następnie Przewodniczący Rady Gminy poddał pod głosowanie jawne imienne całą uchwałę wraz z naniesionymi i przegłosowanymi poprawkami.

Z projektu protokołu z sesji Rady Gminy Wojcieszków wynika zatem, że radni przegłosowali poprawki do § 8 regulaminu w zakresie stawek dodatku funkcyjnego dla dyrektorów szkół liczących od 10 do 17 oddziałów oraz dla dyrektorów szkół liczących powyżej 18 oddziałów oraz § 12 ust. 1 regulaminu. Treść tych przepisów jest inna niż treść projektu regulaminu uzgodniona ze związkami zawodowymi.

Użyty w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela zwrot „regulamin podlega uzgodnieniu” niewątpliwie ogranicza luz decyzyjny rady gminy. Powołany przepis nakłada bowiem na organ uchwałodawczy obowiązek każdorazowego uzgodnienia treści projektu regulaminu w sytuacji, gdy następnie ma być podejmowana uchwała odbiegająca od poczynionych wcześniej uzgodnień. Jeśli zatem ma być wydana uchwała o treści różniącej się od uzgodnionej, to obliguje to organ gminy - wobec imperatywnego brzmienia przepisu art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela - do ponownego zastosowania procedury uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Jeszcze raz należy podkreślić, iż najważniejsze jest samo poddanie projektu uchwały procedurze uzgodnieniowej, nie zaś skutek w postaci jednolitego, w pełni zgodnego zapatrywania na daną sprawę (Wyrok TK z dnia 17 marca 1998 r. sygn. akt U 23/97, OTK 1998 nr 2).

Potwierdzeniem tego jest również treść art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, który dopuszcza możliwość częściowego, a nawet całkowitego odrzucenia przez organ stanowiący stanowiska związku zawodowego. Kluczowe znaczenie ma tylko to, czy związkom zawodowym umożliwiono zapoznanie się i wypowiedzenie o treści projektu poddanego następnie pod głosowanie w organie stanowiącym. Istotą

procedury uzgodnieniowej jest bowiem zapoznanie się ze zdaniem związku zawodowego co do konkretnych, przedstawionych szczegółowo rozwiązań i propozycji uchwałodawcy. Obowiązek ten cechuje uprzedniość, co oznacza, że rada może debatować wyłącznie nad wcześniej uzgodnionym projektem aktu (zob. wyrok NSA z dnia 23 lipca 2019r., sygn. akt I OSK 2447/17 I OSK 2447/17 I OSK 2447/17).

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż na sesji w dniu 18 października 2019 r. Rada Gminy Wojcieszków podjęła uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli bez przeprowadzenia procedury uzgodnieniowej, wynikającej z art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela, w części odnoszącej się do § 8 wiersz 4 i 5 tabeli oraz § 12 ust. 1.

Z projektu protokołu z sesji Rady Gminy Wojcieszków nie wynika zaś, aby radni przegłosowali zmiany do treści § 5 ust. 1 regulaminu. Tymczasem treść podjętej uchwały jest inna niż treść przedłożonego organowi nadzoru projektu regulaminu uzgodnionego ze związkami zawodowymi.

Ponadto organ nadzoru ustalił, że w § 10 ust. 2 przyjętego regulaminu wysokość dodatku za warunki pracy wynosi: za trudne warunki pracy - 20% stawki godzinowej za każdą przepracowaną godzinę, za uciążliwe warunki pracy - 15% tej stawki. W uzgodnionym projekcie regulaminu stawki te wynoszą do 20% stawki godzinowej za każdą przepracowaną godzinę (za trudne warunki pracy), oraz do 15% tej stawki (za uciążliwe warunki pracy).

W treści uzgodnionego projektu regulaminu brak jest również § 11 ust. 5.

Opisane rozbieżności prowadzą do stwierdzenia, że uchwalony regulamin w zakresie § 5 ust. 1, § 10 ust. 2 oraz § 11 ust. 5 również nie został uzgodniony ze związkami zawodowymi, co stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela, skutkujące nieważnością tych postanowień.

Uchwała jest obciążona także wadami prawnymi innego rodzaju.

Zgodnie z § 4 uchwały, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2019 r.

W § 5 ust. 3 regulaminu przyjęto, że dodatek motywacyjny przyznaje się na czas określony, nie krótszy niż 2 miesiące i nie dłuższy niż 6 miesięcy.

W § 5 ust. 4 regulaminu postanowiono zaś, że dodatek motywacyjny przyznaje się w wysokości nie mniejszej niż 5% i nie większej niż 40% wynagrodzenia zasadniczego.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 4 uchwały w zakresie, w jakim wprowadza ze wsteczną mocą obowiązującą od dnia 1 września 2019 r. przepis § 5 ust. 3 i 4 regulaminu jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie. Zatem warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego.

Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa jest rozwinięciem przepisów konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Wojcieszków jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 18 października 2019 r., zatem przepis § 4 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądownoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych.

Ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony. Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem*, tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna 2007 r.).

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje.

Uchwała Nr X/59/19 to akt normatywny, który określa m. in. warunki przyznawania dodatków motywacyjnych oraz wysokość dodatków funkcyjnych dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Wojcieszków.

W dotychczas obowiązującej uchwale Nr XXI/102/09 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagradzania nauczycieli oraz szczegółowe warunki ich przyznawania, a także wysokość, szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego, dodatek motywacyjny był przyznawany na czas określony nie krótszy niż 2 miesiące i nie dłuższy niż 12 miesięcy (§ 4 ust. 5). Dodatek ten nie mógł być niższy niż 5% a nie wyższy niż 50% otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego (§ 4 ust. 6).

Z zestawienia regulacji uchwały Nr X/59/19 oraz uchwały Nr XXI/102/09 wynika, że maksymalny okres, na jaki może nauczycielowi zostać przyznany dodatek motywacyjny uległ skróceniu z 12 miesięcy do okresu 6 miesięcy, a maksymalna wysokość tego dodatku zmalała z 50% do 40% wynagrodzenia zasadniczego.

Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 819/15: „*Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).*”

Powyższa argumentacja dotyczy także wprowadzenia z mocą wsteczną postanowień uchwały Nr X/59/19 regulujących wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora przedszkola, dyrektora szkoły liczącej do 9 oddziałów oraz dyrektora szkoły liczącej od 10 do 17 oddziałów.

W § 8 regulaminu Rada Gminy ustaliła wysokość dodatków funkcyjnych. Dla dyrektora przedszkola wysokość tego dodatku mieści się w przedziale od 600,00 do 1 200 zł, dla dyrektora szkoły liczącej do 9 oddziałów – od 1 000,00 do 1 400,00 zł, dla dyrektora szkoły liczącej od 10 do 17 oddziałów – od 1 400,00 do 1 600,00 zł.

W uchwale Nr XXI/102/09 dodatek funkcyjny dla dyrektora wynosił do 1 800 zł (§ 5 ust. 1 pkt 1).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż ustalona uchwałą Nr X/59/19 górna wysokość dodatku funkcyjnego dla wskazanych dyrektorów przedszkoli i szkół prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej

niektórych adresatów. Na podstawie przepisów tej uchwały maksymalna wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora przedszkola wynosi 1 200 zł., dla dyrektora szkoły liczącej do 9 oddziałów – 1 400 zł., a dla dyrektora szkoły liczącej od 10 do 17 oddziałów – 1 600 zł. a nie jak dotychczas – 1 800 zł.

Zgodnie z § 3 uchwały, dodatek za wysługę lat przysługuje: 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub do wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca; 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub do wyższej stawki dodatku nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca (ust. 1). Dodatek za wysługę lat przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego (ust. 2).

Zgodnie z § 7 ust. 4 regulaminu, prawo do dodatku funkcyjnego, o którym mowa w § 7 ust. 1 i ust. 3 przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego lub sprawowania funkcji, a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.

W myśl § 9 ust. 3 regulaminu dodatek funkcyjny nie przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem lub sprawowaniem funkcji, w związku z upływem okresu powierzenia tego stanowiska lub funkcji, wcześniejszego odwołania lub innych przyczyn, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia.

W § 9 ust. 4 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy oraz w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 3 ust. 1 i 2, § 7 ust. 4, § 9 ust. 3 i 4 zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Kompetencje rady gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust 6 pkt 1 Karty Nauczyciela (dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy), ograniczają się do kwestii w nim wskazanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady w tym zakresie nie można domniemywać.

W kompetencjach Rady nie mieści się zatem stanowienie o terminach nabycia prawa do dodatku ani kiedy dodatek przysługuje bądź nie przysługuje.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 249/08; WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2008r. sygn. akt IV SA/Wr 176/08 oraz z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08).

Kwestie początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę zostały uregulowane przepisami rangi ustawowej (art. 39 Karty Nauczyciela).

Dodatek za wysługę lat i dodatek funkcyjny stanowią elementy wynagrodzenia przysługujące obligatoryjnie w przypadkach określonych prawem. Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

W § 9 ust. 2 regulaminu Rada przyjęła, iż przy ustalaniu dodatków funkcyjnych o których mowa w § 7 ust. 1, uwzględnia się w *szczególności* wielkość szkoły i jej strukturę organizacyjną, liczbę uczniów i oddziałów, liczbę pracowników, złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, liczbę pozostałych stanowisk kierowniczych w szkole, *warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje*.

W ocenie organu nadzoru uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od *warunków lokalowych, środowiskowych i społecznych, w jakich szkoła funkcjonuje* nie znajduje uzasadnienia.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. 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, ze zm.) 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 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,
 - d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Treść art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela wskazuje przesłanki, od których uzależniona jest wysokość wynagrodzenia nauczyciela.

Z powołanych przepisów wynika zatem, iż przyznanie dodatku funkcyjnego i jego wysokość uzależniona jest tylko od sprawowanej funkcji lub powierzonego stanowiska. Konsekwencją powyższego jest brak podstaw prawnych do regulowania innych, nieprzewidzianych dyspozycją ww. przepisów warunków, od których zależy przyznawanie dodatku funkcyjnego. Celem przyznania nauczycielowi dodatku funkcyjnego jest zrekompensowanie mu wykonywania dodatkowych zajęć lub czynności. Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych oddziałów i uczniów, złożoności zadań czyli od elementów, od których zależą odpowiedzialność i nakład pracy, które są połączone ze sprawowaniem konkretnej funkcji. Jednak wadliwe jest uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego od warunku wskazanego przez Radę w § 9 ust. 2 regulaminu – *warunków lokalowych, środowiskowych i społecznych, w jakich szkoła funkcjonuje*. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018r. sygn. II SA/Go 1146/17; WSA w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2011 r. sygn. II SA/Ol 933/11).

Ponadto, w § 9 ust. 2 regulaminu użyto terminu „*w szczególności*”. Posłużenie się w tej regulacji sformułowaniem „*w szczególności*” oznacza, że dopuszcza się również inne kryteria przyznawania dodatku funkcyjnego niewymienione wprost w uchwale. Rada, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 30 ust. 6, powinna w sposób wyczerpujący ustalić kryteria, które będą brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości tego dodatku.

W § 10 ust. 2 regulaminu stanowi, że wysokość dodatku za warunki pracy wynosi:

- 1) za trudne warunki pracy – 20% stawki godzinowej za każdą *przepracowaną* godzinę,
- 2) za uciążliwe warunki pracy – 20% stawki godzinowej za każdą *przepracowaną* godzinę.

W ocenie organu nadzoru regulacja przyznająca dodatki za warunki pracy wyłącznie za faktycznie przepracowane godziny jest sprzeczna z prawem.

Narusza ona wyrażoną w art. 80 Kodeksu pracy zasadę, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, a za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Dodać należy, że w zakresie regulacji czasu pracy w kontekście wynagrodzenia za pracę występują w prawie pracy m.in. instytucje przerwy w pracy (np. art. 139), pogotowia do pracy (art. 136), czy gotowości do wykonywania pracy (art. 81 § 1). Wszystkie one oznaczają okresy faktycznego niewykonywania pracy, a więc przerw w jej wykonywaniu. Nieusprawiedliwiony byłby zatem generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy brany jest pod uwagę czas wyłącznie efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela.

Zapatrywanie takie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 294/08 (por. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 37/17).

W § 11 ust. 4 regulaminu postanowiono, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia, oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy.

Zgodnie z § 11 ust. 5 regulaminu, dla ustalenia 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, za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć, określony w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym.

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, w którym jest mowa o szczegółowych warunkach przyznawania dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie pojęć: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Ustawa posługując się dwoma odmiennymi sformułowaniami nie pozwala zatem na utożsamianie tych pojęć (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., sygn. IV SA/Wr 274/05).

Należy więc stwierdzić, że przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 upoważnia organ stanowiący do ustalenia w regulaminie jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a nie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, gdyż tą materię regulują przepisy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy.

Jak już wskazano wyżej, zgodnie z art. 80 ustawy Kodeks pracy, wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Rada Gminy przyjmując regulację § 11 ust. 4 i 5, wkroczyła w materię ustawową. Skoro przepisy rangi ustawowej w sposób jednoznaczny regulują już kwestię wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Jeżeli nauczyciel zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela i przepisami prawa pracy zachowuje prawo do wynagrodzenia, to przysługuje mu ono za każdą przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć powyżej obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela), a nie tylko za liczbę godzin przypadającą ponad obliczaną zgodnie z formułą - „podstawę obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć, pomniejszonego odpowiednio o 1/5 lub 1/4 tego wymiaru” za każdy dzień nieobecności lub dzień ustawowy wolny od pracy.

Uprawnienie z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia warunków obliczenia i wypłacenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Natomiast to, czy nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowo, zrealizowane lub niezrealizowane, wynika z przepisów ustawowych i rada nie ma kompetencji wskazywać, w jakich przypadkach pracownik, nie świadcząc pracy, zachowuje prawo do wynagrodzenia.

Jak trafnie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r. sygn. akt IVSA/Wr 732/11, *„wskazany (...) sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe jest sprzeczny z obowiązującymi w tym zakresie rozwiązaniami ustawowymi. Doprowadza to do sytuacji, że pomimo ustawowego prawa do otrzymania wynagrodzenia za*

usprawiedliwioną nieobecność w pracy (np. urlop wypoczynkowy), nauczyciel nie otrzymałby takiego wynagrodzenia, przysługującego mu przecież z mocy ustawy. Kwestia ta, jak już wskazano, została unormowana, zarówno w ustawie Karta Nauczyciela, jak i w Kodeksie pracy. Omawiana regulacja (...) kontrolowanej uchwały nie może być zatem przepisem szczególnym do ogólnie obowiązującego przepisu art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela. Odmienna interpretacja doprowadziłaby do sytuacji, iż w niektórych tygodniach nauczyciele nie otrzymaliby wynagrodzenia za przydzielone im i nie wykonane godziny ponadwymiarowe, mimo że prawo do wynagrodzenia wynikałoby z przepisów ogólnych prawa pracy, co mogłoby być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy. Jeśli idzie zaś o zajęcia dydaktyczne, opiekuńcze lub wychowawcze wykonywane w dniu wolnym od pracy to kwestię tę jednoznacznie reguluje art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela stanowiąc w pkt 3, że wynagrodzenie nauczycieli składa się z wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godzin doraźnych zastępstw - jak również § 10 rozporządzenia, który stanowi, że nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową."

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/59/19 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wojcieszków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wojcieszków