



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 marca 2021 r.

Poz. 1396



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.94.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 24 marca 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVII/172/2021 Rady Gminy Serniki z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, w części obejmującej § 2 ust. 8, § 4 ust. 1, ust. 2 pkt 2 zd. drugie i ust. 3, § 5 ust. 2, ust. 6, ust. 7 i ust. 8, § 6 pkt 1 i pkt 6, § 8 ust. 2, ust. 6, ust. 8, ust. 10 i ust. 11, § 9 ust. 2 i ust. 5, § 11 ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 7, §12 ust. 6 - ust. 16, § 13, § 14, § 16 oraz § 17 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/172/2021 Rady Gminy Serniki z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, w części obejmującej § 2 ust. 8, § 4 ust. 1, ust. 2 pkt 2 zd. drugie i ust. 3, § 5 ust. 2, ust. 6, ust. 7 i ust. 8, § 6 pkt 1 i pkt 6, § 8 ust. 2, ust. 6, ust. 8, ust. 10 i ust. 11, § 9 ust. 2 i ust. 5, § 11 ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 7, §12 ust. 6 - ust. 16, § 13, § 14, § 16 oraz § 17 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2021 r.

Rada Gminy Serniki działając na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, ze zm.) ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Zgodnie z tym przepisem, 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 wynagrodzenie 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 organowi prowadzącemu do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Rada Gminy uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

W treści § 2 ust. 8 regulaminu Rada Gminy Serniki określiła, iż *ilekroć w dalszych przepisach bez bliższego określenia jest mowa o roku szkolnym – rozumie się przez to okresy pracy szkoły od 1 września danego roku do 31 sierpnia roku następnego.*

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Pojęcie „roku szkolnego” zostało określone przepisami ustawowymi. Zgodnie z art. 94 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910, ze zm.) rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy - z dniem 31 sierpnia następnego roku.

Rada Gminy nie została upoważniona do definiowania pojęcia „rok szkolny” na potrzeby uchwalanego regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Podjmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelna zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

W § 4 ust. 1 regulaminu przyjęto, iż *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 prawa nastąpiło w ciągu miesiąca, 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki nastąpiło od pierwszego dnia.*

Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie. Dodatek ten przysługuje również za dni nieobecności w pracy w wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za który nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego (§ 4 ust. 3).

Zgodnie z § 5 ust. 7 regulaminu dodatek motywacyjny wypłaca się proporcjonalnie do faktycznie przepracowanych godzin pracy, za okres usprawiedliwionej nieobecności spowodowanej chorobą bądź opieką nad chorym członkiem rodziny.

W § 5 ust. 8 regulamin stanowi, że dodatek motywacyjny nie przysługuje za okres urlopu dla poratowania zdrowia w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy.

W myśl § 8 ust. 6 regulaminu dodatki funkcyjne wypłaca się proporcjonalnie do faktycznie przepracowanych godzin pracy, za okres usprawiedliwionej nieobecności spowodowanej chorobą bądź opieką nad chorym członkiem rodziny.

W § 8 ust. 10 regulamin stanowi, że dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi, któremu powierzono obowiązki opiekuna stażu od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczycielowi powierzono obowiązki, a jeżeli rozpoczęcie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca od tego dnia.

Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, urlopu dla podratowania zdrowia, w okresach za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków związanych z powierzaniem stanowiskiem, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca od tego dnia (§ 8 ust. 11).

Powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Na podstawie powołanego przepisu organ stanowiący ustala wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki ich przyznawania. W upoważnieniu tym nie mieści się natomiast rozstrzygnięcie kwestii, w jakich okresach dodatek przysługuje bądź nie przysługuje, a także terminu powstania prawa do dodatku.

Zgodnie z art. 38 ustawy Karta Nauczyciela, nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy.

W myśl art. 39 ust. 1 i 1a tej ustawy zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego (ust. 1). W przypadku uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego w trybie art. 9b ust. 3a zmiana wysokości wynagrodzenia następuje z dniem 1 stycznia danego roku, następującego po roku kalendarzowym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu (ust. 1a).

Kwestia składników wynagrodzenia, które przysługują nauczycielowi w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia, uregulowana została natomiast w art. 73 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela.

Skoro ustawa w sposób jednoznaczny reguluje powyższe kwestie, to nie można tej materii uznać za powierzoną do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008r., IV SA/Wr 197/08).

Delegacja zawarta w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie obejmuje także kompetencji do decydowania o przysługiwaniu dodatków do wynagrodzenia nauczyciela w czasie niewykonywania pracy.

Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy (art. 92 § 2 Kodeksu pracy).

W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” nie mieści się uprawnienie do określania tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej.

Rada określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków, przesłanki, jakie należy spełnić aby uzyskać prawo do dodatku. Określenie przez Radę w uchwale tego, w jakich okolicznościach dodatki jako składnik wynagrodzenia winny być wypłacane lub nie, nie można uznać za ustalenie wysokości stawek dodatków czy też za warunek przyznawania tych dodatków.

Kompetencje Rady Gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust 6 pkt 1 ustawy Karta 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 Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

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.

Dodatki, o których wyżej mowa 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 § 4 ust. 2 pkt 2 regulaminu postanowiono, że *dodatek za wysługę lat wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia* (zd. drugie).

W § 5 ust. 6 regulaminu postanowiono, że *dodatek motywacyjny wypłaca się co miesiąc z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia*.

W myśl § 8 ust. 8 regulaminu *dodatek funkcyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia*.

W § 11 ust. 6 regulaminu stanowi, iż *wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe oraz godziny zastępstw doraźnych wypłaca się z dołu w terminie wypłaty wynagrodzenia*.

Regulamin stanowi także, iż *wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe oraz godziny zastępstw doraźnych wypłaca się z dołu do 31 grudnia każdego roku kalendarzowego* (§ 11 ust. 7).

Powyższe postanowienia podjęte zostały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie Gminy.

W art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela ustawodawca rozstrzygnął, w jakim terminie są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela.

Zgodnie z treścią tych przepisów, 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 (art. 39 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 (art. 39 ust. 4).

Zasadą jest zatem wypłacanie wynagrodzenia z góry, wyjątkiem zaś wypłata wynagrodzenia z dołu, czyli za pracę faktycznie wykonaną.

O sposobie wypłaty decyduje to, czy wysokość danego składnika wynagrodzenia może być ustalona przed wykonaniem pracy, czy na podstawie prac wykonanych. Materia dotycząca terminu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w ustawie.

Skoro Karta Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Z powyższym stanowiskiem korespondują wyroki WSA w Opolu z dnia 12 września 2019r., sygn. akt II SA/Op 237/19, WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 142/20.

W § 5 ust 2 regulaminu postanowiono, iż *„Dodatek motywacyjny jest częścią wynagrodzenia nauczyciela i ma charakter uznaniowy”*.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji nastąpiło bez podstawy prawnej.

W art. 30 ust. 1 Karta Nauczyciela określa, z jakich elementów składa się wynagrodzenie nauczycieli. Oprócz wynagrodzenia zasadniczego ustawodawca wymienia w pkt 2 tego ustępu dodatki wchodzące w jego skład (za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy). Ponadto art. 30 ust. 2 ustawy określa i precyzuje, od czego uzależniona jest wysokość dodatków, a mianowicie odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

Jednocześnie w § 6 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek

wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416, ze zm. – zwane dalej "rozporządzeniem") określone zostały ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, iż odpowiednie regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego zawarte w uchwale Rady Gminy mają za zadanie precyzyjnie określić warunki przyznawania tego dodatku by wyeliminować zjawisko dowolności w jego przyznawaniu. Organ stanowiący gminy upoważniony jest do uszczegółowienia ww. ogólnych przesłanek dotyczących przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, tj. sformułowania szczegółowych warunków przyznawania oraz określenia jego wysokości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 12 września 2019r. – II SA/Op 237/19).

W § 6 regulaminu Rada określając warunki przyznawania dodatku motywacyjnego wskazała m. in. *„przestrzeganie dyscypliny pracy”* (pkt 1) oraz *„doskonalenie umiejętności zawodowych i warsztatu pracy”* (pkt 6).

W ocenie organu nadzoru kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego określone w § 6 pkt 1 i 6 wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Należy podkreślić, że w powyższym zakresie przepisy rozwijające regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela zawiera ww. rozporządzenie Ministra Edukacji 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.

Rada Gminy określając warunki przyznawania dodatku motywacyjnego winna uszczegółowić ogólne warunki określone w §6 rozporządzenia.

Zgodnie z tym przepisem, do ogólnych warunków przyznawania 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.

Przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego uzależnione jest zatem od uzyskiwania przez niego określonych wyników w pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Rada może określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym rozporządzeniu.

Wszelkie warunki określone przez organ stanowiący, które wykraczają poza tak nakreślone ramy należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a tym samym naruszające prawo w sposób istotny.

Zatem szczegółowe kryteria określone przez Radę Gminy w uchwalonym regulaminie nie mogą dotyczyć podstawowych obowiązków nauczyciela, takich jak *przestrzeganie dyscypliny pracy* oraz *doskonalenie umiejętności zawodowych i warsztatu pracy*, których wykonanie nie wiąże się i nie stanowi rozwinięcia żadnego z określonych w rozporządzeniu ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego.

Należy nadmienić, że zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym zostały wymienione w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela, zaś kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego określane przez Radę powinny dotyczyć zaangażowania w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela (§6 pkt 4 ww. rozporządzenia).

W § 8 ust. 2 regulamin stanowi, że *wysokość dodatku funkcyjnego przysługującego dyrektorowi szkoły określa się w wysokości w przypadku:*

- 1) *do 10 oddziałów – od 400 zł do 1500 zł,*
- 2) *11 i więcej – od 500 zł do 2000 zł”.*

W ocenie organu nadzoru przyjęta regulacja stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Przepis ten przyznaje wyłączną kompetencję do określenia regulaminu wynagrodzenia nauczycieli organowi prowadzącemu szkołę. Kompetencję tę, zgodnie z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, wykonuje rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Zatem do wyłącznej kompetencji tych organów należy ustalenie wysokości i szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego, a nie tylko określenie przedziałów wysokości takiego dodatku.

W postanowieniach regulaminu nie określono kryteriów różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego w granicach ustalonych przedziałów.

W rezultacie nie wiadomo, jaka jest dokładnie wysokość dodatku funkcyjnego i jakie są kryteria różnicowania w konkretnym przypadku wysokości tego dodatku.

Według art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, dodatki w nim wyszczególnione stanowią składnik wynagrodzenia. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję kierowniczą, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również do dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyroki NSA z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13 oraz z dnia 25 listopada 2015r., sygn. akt I OSK 1789/15, CBOSA). Uchwałodawca musi zatem określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku.

W przypadku „widełkowego” określenia wysokości dodatku funkcyjnego brak określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego przesądza o tym, że obowiązek wypełnienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie został zrealizowany (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r. sygn. akt II SA/Lu 37/17).

W licznych postanowieniach przedmiotowego regulaminu przyjęto, że dodatki do wynagrodzenia nauczyciela wypłaca się (przysługują) proporcjonalnie do *faktycznie przepracowanych godzin pracy*: odnośnie dodatku motywacyjnego - § 5 ust. 7 regulaminu, odnośnie dodatku funkcyjnego § 8 pkt 6 regulaminu, odnośnie dodatku za trudne warunki pracy - § 9 ust. 2 regulaminu.

W myśl § 11 ust. 4 regulaminu *wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane i ujęte w arkuszu organizacyjnym (...).*

Zgodnie zaś z § 11 ust. 5 regulaminu *godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w szczególności (...) traktuje się jak godzinny ponadwymiarowe faktycznie zrealizowane.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. W kompetencjach przyznanych Radzie Gminy nie mieści się bowiem uzależnianie prawa do otrzymania dodatków do wynagrodzenia oraz wypłaty wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw od faktycznego wykonania pracy

Zgodnie z art. 80 Kodeksu Pracy, wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Z art. 91c Karty Nauczyciela wynika natomiast, iż w zakresie spraw wynikających ze stosunków pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu Pracy.

Rada nie jest uprawniona do uzależniania prawa do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia od faktycznego przepracowania (zrealizowania) godzin, ponieważ Kodeks Pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet gdy nie świadczy pracy.

Należy mieć na uwadze, iż regulamin nie może stanowić dla pracowników przepisów mniej korzystnych niż Kodeks Pracy. Z uwagi na zakres upoważnienia wynikający z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym, w rozumieniu art. 80 Kodeksu Pracy, co do określenia warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia.

Takie stanowisko potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 września 2019 r. sygn. akt II SA/Op 237/19 (por. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r. sygn. akt II SA/Lu 37/17).

W art. 30 ust. 6 pkt 2 Karta 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 tę materię regulują przepisy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy.

W § 9 ust. 5 regulaminu postanowiono, iż *„Zgodnie z art. 54 ust. 5 Karty Nauczyciela Nauczycielowi posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, zatrudnionemu na terenie wsi lub mieście liczącym do 5000 mieszkańców, przysługuje odrębny dodatek w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego”*.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie Gminy.

Zgodnie z art. 54 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela *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.*

W myśl art. 91d pkt 3 tej ustawy, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 54 ust. 5 wykonuje odpowiednio: wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa

Ustawodawca nie wyposażył organu prowadzącego w delegację do uregulowania kwestii dodatku wiejskiego w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Dodatek ten nie jest wymieniony w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

W § 12 ust. 6 - ust. 16 regulaminu zostały uregulowane kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli oraz dla dyrektora szkoły ze specjalnego funduszu nagród.

Należy podkreślić, iż ustawodawca rozdzielił upoważnienie dla rady w zakresie ustalania wysokości nagród - w uchwale wydanej na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela oraz w zakresie ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród - w uchwale wydanej na podstawie art. 49 ust. 2 tejże ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 49 ust. 2 ustawy organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Obecne brzmienie art. 49 ust. 2 zostało wprowadzone art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy - Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 145 poz. 917) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2009 r.

Zmiana dokonana przez ustawodawcę polegała na poszerzeniu kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli o realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Serniki pominęła wskazaną przez ustawodawcę w treści upoważnienia kwestię realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

Analiza treści wskazanego wyżej upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Prawidłowe wykonanie upoważnienia przyznanego w art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela wymaga określenia przez Radę Gminy kryteriów przyznawania nagród nauczycielom z uwzględnieniem zarówno ich osiągnięć w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, jak i realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona.

Ustawodawca podkreślił wagę zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa uczniom poprzez konieczność jego określenia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

W ocenie organu nadzoru, ustalone w uchwale Nr XXVII/172/2021 kryteria przyznawania nagród nie wypełniają dyspozycji przepisu art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością postanowień uchwały w zakresie, w jakim regulują one kwestie objęte upoważnieniem wynikającym z art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, tj. § 12 ust. 6 - ust. 16 załącznika do uchwały.

W § 13 regulaminu postanowiono, że *zasady wynagradzania nauczycieli w czasie urlopu, urlopu macierzyńskiego, wypłaty nagród jubileuszowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, jednorazowego dodatku dla nauczyciela stażysty, dodatku z tytułu zatrudnienia na terenie wiejskim, odpraw z tytułu odchodzenia na emeryturę i rentę oraz odpraw z tytułu rozwiązywania stosunku prac, regulują odrębne przepisy.*

Przytoczone regulacje zostały wprowadzone do regulaminu bez upoważnienia ustawowego.

Ustawodawca upoważnia organ stanowiący gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby – biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do przepisów ustawowych i podstawowych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia

8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) *stosownie do unormowanej*

w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Zgodnie § 14 regulaminu „Nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze zajęć poszczególne składniki wynagrodzenia przysługują w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zajęć, z wyjątkiem dodatku funkcyjnego za wychowawstwo klasy w szkole, który przysługuje w pełnej wysokości bez względu na wymiar zajęć.”

Regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ww. ustawy wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonych stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

Natomiast art. 35 ust. 3 ustawy stanowi, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślono, że przepisy art. 30 ust. 2 i art. 35 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela nie uzależniają wysokości świadczeń od wymiaru zatrudnienia (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018r. sygn. akt II SA/Go 1146/17).

W § 16 i § 17 regulaminu przyjęto, iż „Regulamin wchodzi w życie w terminie i na warunkach określających wejście w życie uchwały” (§ 16). *Zobowiązuje się dyrektorów szkół do udostępniania treści Regulaminu wszystkim nauczycielom (§ 17).*

Powyższe postanowienia także wykraczają poza granice delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać 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. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko

Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Przekroczenie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/172/2021 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 Serniki,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Serniki.