



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 27 maja 2024 r.

Poz. 2848

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.220.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 maja 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXI/568/24 Rady Gminy Dywity z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały,
- § 6 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały,
- § 8 pkt 3, 5, 8, 10 załącznika do uchwały,
- § 10 ust. 2 załącznika do uchwały,
- § 11 ust. 2 załącznika do uchwały,
- § 12 ust. 2 załącznika do uchwały,
- § 16 ust. 3, ust. 4, ust. 7 załącznika do uchwały,
- § 20 załącznika do uchwały,

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Dywity, działając na art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.), po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, przyjęła w formie załącznika do uchwały Regulamin wynagradzania nauczycieli.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 kwietnia 2024 r.

Materialną podstawę do wprowadzenia przedmiotowego Regulaminu, stanowi przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, 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.

Kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie wykonują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na ww. podstawie, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje, winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Jednocześnie należy wskazać, iż akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach normatywnych, w szczególności w aktach rangi ustawowej, bowiem ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób istotny narusza prawo.

W treści § 3 ust. 1 Regulaminu ustalono, że w każdej szkole tworzy się fundusz przeznaczony na dodatki motywacyjne dla nauczycieli. Wysokość funduszu stanowi równowartość iloczynu liczby etatów nauczycielskich i kwoty 230 złotych, wyłączając liczbę stanowisk kierowniczych.

Przytoczona regulacja wykracza poza delegację ustawową.

Postanowienie określające pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Ponadto, w myśl art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych dochody oraz przychody - stanowią prognozy ich wielkości (pkt 1) wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit (pkt 2). Z przytoczonego przepisu jednoznacznie wynika, że to uchwała budżetowa oraz plany finansowe jednostki sektora finansów publicznych określają kwoty wydatków w danym roku budżetowym, w tym z tytułu wypłaty wynagrodzeń nauczycielom. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do narzucenia kierownikom poszczególnych jednostek, w tym dyrektorom szkół w Regulaminie wynagradzania nauczycieli, sposobu rozdysponowania środków na ten cel.

Tożsame stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2023 r., sygn.: II SAIOI 7/23, tak też Wojewoda Warmińsko-Mazurski m.in. w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 7 kwietnia 2023 r., znak: PN.4131.141.2023, z dnia 8 marca 2024 r., znak: PN.4131.106.2024).

Zakwestionować należy również postanowienia § 6 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 pkt 3, 5, 8 i 10 Regulaminu określające kryteria brane pod uwagę odpowiednio przy ustalaniu dodatku motywacyjnego nauczycielom oraz przy ustalaniu dodatku motywacyjnego dyrektorom szkół.

Zgodnie z delegacją ustawową, organ prowadzący winien określić wysokość dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Jednocześnie też, w myśl art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela, ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Do ogólnych warunków przyznawania tego dodatku, zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.), do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, należą takie aspekty jak osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, osiągnięcia wychowawczo - opiekuńcze, wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

W konsekwencji, warunki szczegółowe uchwalone przez radę, winny być rozwinięciem warunków ogólnych, określonych w rozporządzeniu, jednakże nie mogą mieć charakteru "zwykłych" obowiązków pracowniczych, na danym stanowisku.

W ocenie organu nadzoru, takie czynniki jak przestrzeganie statutu szkoły, zarządzeń dyrektora, a także systematyczne i zgodne z wymogami prawa prowadzenie dokumentacji przebiegu nauczania oraz związanej z innymi zadaniami powierzonymi przez dyrektora (§ 6 ust. 2 pkt 3 Regulaminu), przestrzeganie przepisów prawa oświatowego, racjonalne gospodarowanie budżetem jednostki oświatowej i przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, dbałość o mienie szkoły i stan techniczny obiektów szkolnych, zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy (§ 8 pkt 3, 5, 8, 10 Regulaminu), są podstawowymi obowiązkami odpowiednio nauczyciela oraz dyrektora i nie mogą dodatkowo stanowić kryterium warunkującego przyznanie dodatku motywacyjnego w określonej wysokości.

Wylimitowania za obrotu prawnego, jako uchwalone bez podstawy prawnej, wymagają również postanowienia Regulaminu, stanowiące, iż:

- dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie 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 powodów obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia (§ 10 ust. 2 Regulaminu),
- nauczyciel pełniący obowiązki dyrektora szkoły traci prawo do dodatku funkcyjnego z pierwszym dniem miesiąca następującym po miesiącu, w którym odwołano go ze stanowiska kierowniczego, a jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – z tym dniem (§ 11 ust. 2 Regulaminu).
- 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 oraz usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach w których nauczyciel nie mógł realizować zajęć z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w tym w szczególności w związku z zawieszeniem zajęć z powodu klęski żywiołowej lub mrozów, traktuje się jako godziny faktycznie odbyte. 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 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 od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednak większa niż liczba godzin przydzielona w arkuszu organizacyjnym. (§ 16 ust. 3 i 4 Regulaminu).

Odnosząc się do przywołanych przepisów badanego Regulaminu, trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, posiada kompetencję do określania w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34, a także wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Kwestionowane postanowienia uchwały, nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można zatem uznać, że regulacje te mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego, uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w ustawie Karta Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w aktach prawnych wyższego rzędu.

W szczególności, wskazać należy, że w zgodnie z art. 80 zdanie 2 Kodeksu pracy, za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią, przy czym zaznaczyć trzeba, iż art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy. Ponadto, na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał przywoływane już rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania

za pracę w dniu wolnym od pracy. Podkreślić zatem trzeba, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 ww. ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, ale właśnie z zastrzeżeniem art. 33, co oznacza, że zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, regulacja szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatków, należy do wyłącznej kompetencji Ministra Edukacji Narodowej.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/OI 329/14, konkludując, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy, nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09). Organ prowadzący szkołę nie może zatem stanowić regulacji dotyczących "wynagrodzenia" jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. W kompetencji ww. przepisu art. 30 ust. 6 nie mieści się, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt: IV SA/Wr 494/08, wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 135/20).

Wylimitowania z obrotu prawnego wymagają również postanowienia:

- § 12 ust. 2 Regulaminu, przewidujący że dodatek funkcyjny wypłaca się z góry - w terminie wypłaty wynagrodzenia;
- § 16 ust. 7 Regulaminu, który stanowi, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu;
- § 20 Regulaminu, w myśl, którego dodatki za trudne warunki pracy wypłaca się z dołu.

Kwestia sposobu wypłaty składników wynagrodzenia została uregulowana w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z dnia Karta Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Tym samym, to ustawa, a nie uchwała organu stanowiącego gminy, rozstrzyga, w jaki sposób - z góry, czy z dołu - są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/WR 560/06).

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski