



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 października 2022 r.

Poz. 5083



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.361.2022

z dnia 27 października 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/322/22 Rady Miejskiej w Urzędowie z dnia 29 września 2022 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw obowiązującego na terenie Gminy Urzędów, w części obejmującej:

- § 4 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.” w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie postanowień określających wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela i wicedyrektora oraz postanowień określających wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącego 13 i więcej oddziałów oraz dla wicedyrektora szkoły, tj. § 3 ust. 1 oraz Lp. 5 - wiersz 11 tabeli i Lp. 6 tabeli w § 6 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały;

- § 2 ust. 3 pkt 4, pkt 5 i pkt 6, § 3 ust. 5, § 5 ust. 2, ust. 3, ust. 6 i ust. 7 pkt 3 i pkt 4 oraz § 9 ust. 4 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.stwierdzam nieważność

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/322/22 Rady Miejskiej w Urzędowie z dnia 29 września 2022 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw obowiązującego na terenie Gminy Urzędów, w części obejmującej:

- § 4 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.” w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie postanowień określających wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela i wicedyrektora oraz postanowień określających wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącego 13 i więcej oddziałów oraz dla wicedyrektora szkoły, tj. § 3 ust. 1 oraz Lp. 5 - wiersz 11 tabeli i Lp. 6 tabeli w § 6 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały;

- § 2 ust. 3 pkt 4, pkt 5 i pkt 6, § 3 ust. 5, § 5 ust. 2, ust. 3, ust. 6 i ust. 7 pkt 3 i pkt 4 oraz § 9 ust. 4 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVIII/322/22 Rady Miejskiej w Urzędowie została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 października 2022 r.

Działając na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.) Rada Miejska w Urzędowie przyjęła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela 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
- 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 art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując, 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 Karta Nauczyciela, 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 postanowieniach regulaminu powinny zatem znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów w art. 30 ust. 6 ww. ustawy.

W § 3 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, przyjęto, iż *wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela i wicedyrektora ustala się od 3% do 30% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z tytułem magistra z przygotowaniem pedagogicznym.*

W § 6 ust. 1 regulaminu Rada określiła - w formie tabeli - wysokość stawek dodatków funkcyjnych stanowiąc, iż dla dyrektora szkoły (zespołu szkół) liczącej 13 i więcej oddziałów wysokość dodatku funkcyjnego wynosi *20%-70% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego mgr z przygotowaniem pedagogicznym* (Lp. 5 wiersz 11 tabeli).

Stawka dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora szkoły (zespołu szkół) wynosi *15%-30% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego mgr z przygotowaniem pedagogicznym* (Lp. 6).

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że *„uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.”.*

Powyższą regulacją Rada nadała uchwale wsteczną moc obowiązującą.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 4 uchwały, w zakresie, jakim wprowadza ze wsteczną mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r. przepis określający w § 3 ust. 1 wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela i wicedyrektora oraz przepisy określające wysokość dodatku funkcyjnego przysługującego dyrektorowi szkoły (zespołu szkół) liczącej 13 i więcej oddziałów oraz wicedyrektorowi szkoły (zespołu szkół) w § 6 ust. 1 regulaminu została podjęta z istotnym naruszeniem 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 RP 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.

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 Miejskiej w Urzędzie 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 29 września 2022 r. zatem przepis § 4 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wykluczają 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.

Zgodnie z § 1 ust. 3 regulaminu wynagradzania nauczycieli, przyjętego uchwałą Nr LV/380/18 Rady Miejskiej w Urzędzie z dnia 28 września 2018 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw obowiązującego na terenie Gminy Urzędów (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2018r., poz. 4743, ze zm.) dodatek motywacyjny dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych nie może być niższy niż 3% i przekraczać 35% podstawy wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego – mgr z przygotowaniem pedagogicznym.

Zgodnie zaś z tabelą zamieszczoną w § 4 ust. 1 regulaminu przyjętego uchwałą Nr LV/380/18, wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej 13 i więcej oddziałów wynosi 20%-100% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego mgr z przygotowaniem pedagogicznym.

Stawka dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora szkoły (zespołu szkół) została określona w wysokości 15%-45% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego mgr z przygotowaniem pedagogicznym.

Zgodnie z załącznikiem do 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. – zwane dalej "rozporządzeniem") wysokość minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczyciela mianowanego z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym wynosiła 3597 zł.

Z przywołanych przepisów wynika, iż na podstawie uchwały Nr LV/380/18 wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli oraz wicedyrektora wynosiła 107,91 zł – 1 258,95 zł (3%-35% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z tytułem magistra z przygotowaniem pedagogicznym).

Natomiast wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły (zespołu szkół) liczącej 13 i więcej oddziałów wynosiła 719, 40 zł – 3 597 zł (20%-100% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z tytułem magistra z przygotowaniem pedagogicznym), zaś dla wicedyrektora szkoły (zespołu szkół) - 539,55 zł – 1 618,65 zł (15%-45% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z tytułem magistra z przygotowaniem pedagogicznym).

Z zestawienia postanowień obu uchwał wynika zatem, iż górne granice wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i wicedyrektora oraz wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej 13 i więcej oddziałów i dla wicedyrektora szkoły ustalone przedmiotową uchwałą są niższe od dotychczas obowiązującej.

W konsekwencji należy stwierdzić, iż ustalona uchwałą Nr XLVIII/322/22 wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i wicedyrektora oraz wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej 13 i więcej oddziałów i dla wicedyrektora szkoły prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej adresatów norm wynikających z przedmiotowego regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego. W związku tym nadanie uchwale mocy wstecznej nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

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)”.*

W § 2 ust. 3 regulaminu ustalono kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego: *podnoszenie kwalifikacji i umiejętności zawodowych* (pkt 4); *dbałość o estetykę pomieszczeń i sprawność powierzonych pomocy dydaktycznych oraz innych urządzeń szkolnych* (pkt 5); *prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej i pedagogicznej* (pkt 6).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 2 ust. 3 pkt 4, pkt 5 i pkt. 6 wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie którego organ stanowiący gminy winien określić szczegółowo warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

Należy podkreślić, że w powyższym zakresie przepisami doprecyzowującymi regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela jest ww. rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. Rozporządzenie to stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia, 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. Mówiąc inaczej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie uszczegółwić ogólne warunki.

Powyższe rozporządzenie określa jako warunek przyznawania dodatku motywacyjnego zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela (§ 6 pkt 4), zaś zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym, wskazane w § 2 ust. 3 pkt 4 przedmiotowego regulaminu, zostały wymienione w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela.

Powyższe rozporządzenie określa jako warunek przyznawania dodatku motywacyjnego „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem” (§ 6 pkt 5). Zatem szczegółowe kryteria określane przez Radę Miejską w uchwalanym regulaminie nie mogą dotyczyć podstawowych obowiązków nauczyciela, których wykonywanie nie wiąże się i nie stanowi rozwinięcia tak określonego w rozporządzeniu ogólnego warunku.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 960/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wywiódł, że: *„analiza treści powołanego wyżej § 6 rozporządzenia pozwala na uznanie, że przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to użyte w przywołanym przepisie sformułowania takie jak "osiągnięcia", "wprowadzenie innowacji pedagogicznych", "zaangażowanie w realizację czynności i zajęć" czy "szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków". Innymi słowy dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej a nie za normalne (standardowe) wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. Można zatem wywieść, że dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom wyróżniającym się w stosunku do pozostałych nauczycieli czy to osiągnięciami w jakiejś dziedzinie bądź zaangażowaniem czy też wprowadzeniem innowacji”*.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdza w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 96/20, iż *„w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. e załącznika do Regulaminu przesłankami przyznania dodatku motywacyjnego są: systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków oraz dbałość o estetykę szkolnych i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych. Są to podstawowe obowiązki każdego nauczyciela i nie wynikają one z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w § 6 rozporządzenia. W świetle wymienionych postanowień Regulaminu wynagrodzenia dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie normalnych obowiązków nauczyciela, co jest sprzeczne z ogólnymi warunkami przyznawania tego dodatku określonymi w § 6 rozporządzenia”*.

W świetle powyższego kryteria określone w § 2 ust. 3 pkt 5 i 6 przedmiotowego regulaminu wykraczają poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, nie wynikają bowiem z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w powyżej przywołanym § 6 rozporządzenia.

Tym samym zgodnie z powyższymi postanowieniami regulaminu dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie normalnych obowiązków nauczyciela, co jest sprzeczne z § 6 rozporządzenia (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17 oraz WSA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 877/19).

Uchwała Rady Miejskiej będąca aktem prawa miejscowego jest źródłem powszechnie obowiązującego, musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

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.

W § 3 ust. 5 regulaminu postanowiono, że *dodatek motywacyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia*.

W § 5 ust. 6 regulaminu stanowi, iż *dodatek funkcyjny wypłaca się z góry w terminie wypłaty wynagradzania*.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia podjęte zostały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie Miejskiej.

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. 7 pkt 3 regulaminu przyjęto, że wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły w granicach stawek określonych w regulaminie ustala Burmistrz, uwzględniając *warunki społeczne i środowiskowe, w jakich szkoła funkcjonuje*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z przekroczeniem upoważnienia przyznanego Radzie Miejskiej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

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

Dodatek funkcyjny jest stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności.

Jego wysokość powinna być więc ściśle związana z istotą dodatku funkcyjnego z tytułu powierzonego nauczycielowi stanowiska. Stąd dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, liczby osób zatrudnionych, zmienności czy złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko (por. wyrok NSA z dnia 5 marca 2014 r. I OSK 2908/13).

Natomiast takiego ścisłego związku z istotą funkcji nie sposób doszukiwać się w okolicznościach "warunki środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje".

Z powyższym stanowiskiem korespondują również wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018 r. sygn. II SA/Go 1146/17; WSA w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2011 r. sygn. II SA/Ol 933/11.

Zgodnie z § 5 ust. 7 pkt 4 regulaminu, wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły ustalana jest z uwzględnieniem jakości pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, a w szczególności:

- a) współpracę z organem prowadzącym,
- b) właściwe prowadzenie gospodarki środkami finansowymi oraz nadzorowanie realizacji zatwierdzonego planu finansowego,
- c) organizowanie pracy szkoły zapewniającej bezpieczne i higieniczne warunki pracy uczniów i pracowników,
- d) kształtowanie właściwej polityki kadrowej,
- e) umiejętności organizacyjne, umiejętności integrowania zespołu nauczycielskiego wokół wspólnych zadań, inspirowania oraz pomagania w rozwoju zawodowym nauczycieli,
- f) współpracę z rodzicami, instytucjami i organizacjami wspomagającymi realizację programu wychowawczego szkoły i placówki,
- g) tworzenie materialnej infrastruktury szkoły, odpowiadanie na potrzeby edukacyjne społeczności lokalnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 300/09 wywiódł: „Art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, (...) nie upoważnia rady gminy do wprowadzenia ocennych kryteriów wypłacenia dodatku funkcyjnego. Zatem należy uznać, że w tym zakresie doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego. Dodatek funkcyjny, jak wynika z samej nazwy, wypłacany jest w związku z pełnioną funkcją, stanowiskiem. Paragraf 5 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, (...) wymienia stanowiska uprawniające do uzyskania dodatku funkcyjnego i stanowi, że jest to między innymi stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły. Wymienione wyżej rozporządzenie zostało wydane w związku z delegacją zawartą w art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym to przepisem rozporządzenie miało określić wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Omawiana ustawa, jak i wskazane rozporządzenia, nie przewidują ocennych kryteriów, od których uzależniona jest wysokość dodatku funkcyjnego. Tym samym uznać należy, że omawiany zapis jest sprzeczny z prawem, a ponadto, co podkreśla skarżący, zawiera uregulowania mniej korzystne niż wynika to z aktów prawnych wyższych rangą, a tym samym jest niedopuszczalny”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż postanowienia § 5 ust. 7 pkt 4 regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

W § 5 ust. 2 regulaminu postanowiono, iż prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powierzono funkcje, a jeżeli powierzenie funkcji nastąpiło z dniem pierwszym miesiąca, od tego dnia.

Prawo do dodatku ustaje z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel został odwołany z funkcji lub wygasł okres jej pełnienia, Jeżeli odwołanie nastąpiło z dniem pierwszym miesiąca lub w tym dniu wygasł okres pełnienia funkcji, dodatek nie przysługuje od tego miesiąca (§ 5 ust. 3).

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia przyznanego Radzie w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Zakres upoważnienia przysługującego Radzie Miejskiej nie obejmuje ustalania zasad odnoszących się do początkowego czy końcowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę. Kwestie te zostały uregulowane przepisami rangi ustawowej.

Dodatek funkcyjny stanowi element wynagrodzenia przysługującego obligatoryjnie w przypadkach określonych prawem. Zgodnie z art. 38 ustawy Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną. Wyjątkiem od powyższych zasad są przepisy art. 39 ust. 1 i 1a ustawy Karty Nauczyciela. Według tych przepisów zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem danego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego

po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał dany stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn (*podkreślenie moje*) następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego (art. 39 ust. 1). W przypadku uzyskania danego 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 dany stopień awansu (art. 39 ust. 1a).

Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia muszą mieć wyraźne upoważnienie ustawowe.

Zdaniem organu nadzoru w określonej w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela kompetencji do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą.

Powyższe zapatrywanie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 396/05 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Go 1146/17.

W § 9 ust. 4 Regulaminu wskazano, iż *wynagrodzenie za godziny doraźnych zastępstw wypłacane jest nauczycielowi według wymiaru pensum ustalonego dla rodzaju zajęć realizowanych w ramach doraźnych zastępstw*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela.

We wskazanym przepisie ustawodawca wskazał, iż wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy.

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy 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”. Ustawodawca posługując się dwoma odmiennymi sformułowaniami nie pozwala zatem na utożsamianie tych pojęć (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05).

Należy zatem 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.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 listopada 2020r. sygn. III SA/Kr 486/20.

Rada w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać w unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych

hierarchicznie wyższych.

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015r., VIII SA/Wa 319/15).

Powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy miejscowe jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/322/22, 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) Burmistrz Urzędowa
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Urzędowie