



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 listopada 2022 r.

Poz. 5191



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.363.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 3 listopada 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/235/2022 Rady Gminy Baranów z dnia 29 września 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród, w części obejmującej:

- § 4 uchwały w brzmieniu: „i obowiązuje od dnia 1 września 2022 roku” w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie postanowień określających wysokość dodatku motywacyjnego oraz dodatku za pracę w warunkach trudnych i uciążliwych, tj. § 10 ust. 3 oraz § 11 ust. 6 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały;
- § 1 ust. 3 pkt 7 i pkt 8; § 2 ust. 2 i ust. 3; § 3 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 7 zdanie drugie i ust. 9; § 4 ust. 1 pkt 3 i pkt 4; § 4 ust. 3 w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem”; Lp. 6 tabeli w § 5; § 6 ust. 1, ust. 2 pkt 4 w brzmieniu: „w tym” i lit. c; § 7; § 8 ust. 1 w brzmieniu: „poza posiadaniem co najmniej oceny dobrej pracy” i pkt 10; § 9 pkt 1 - pkt 5; § 10 ust. 1 zdanie drugie, ust. 5, ust. 6 i ust. 7; § 11 ust. 1, ust. 2, ust. 3 w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w tych warunkach godzinę”, ust. 4 w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w tych warunkach godzinę”, ust. 6 w brzmieniu: „za każdą efektywnie przepracowaną godzinę prowadzenia” i ust. 5 powtórzonej numeracji (powinno być: ust. 8); § 12 ust. 4 - ust. 9; § 14 oraz § 15 ust. 1, ust. 3 i ust. 5 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 2022 r., poz. 559 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/235/2022 Rady Gminy Baranów z dnia 29 września 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród, w części obejmującej:

- § 4 uchwały w brzmieniu: „i obowiązuje od dnia 1 września 2022 roku” w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie postanowień określających wysokość dodatku motywacyjnego oraz dodatku za pracę w warunkach trudnych i uciążliwych, tj. § 10 ust. 3 oraz § 11 ust. 6 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały;

- § 1 ust. 3 pkt 7 i pkt 8; § 2 ust. 2 i ust. 3; § 3 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 7 zdanie drugie i ust. 9; § 4 ust. 1 pkt 3 i pkt 4; § 4 ust. 3 w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem”; Lp. 6 tabeli w § 5; § 6 ust. 1, ust. 2 pkt 4 w brzmieniu: „w tym” i lit. c; § 7; § 8 ust. 1 w brzmieniu: „poza posiadaniem co najmniej oceny dobrej pracy” i pkt 10; § 9 pkt 1 - pkt 5; § 10 ust. 1 zdanie drugie, ust. 5, ust. 6 i ust. 7; § 11 ust. 1, ust. 2, ust. 3 w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w tych warunkach godzinę”, ust. 4 w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w tych warunkach godzinę”, ust. 6 w brzmieniu: „za każdą efektywnie przepracowaną godzinę prowadzenia” i ust. 5 powtórzonyj numeracji (powinno być: ust. 8); § 12 ust. 4 - ust. 9; § 14 oraz § 15 ust. 1, ust. 3 i ust. 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/235/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 października 2022r.

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 Gminy Baranów 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.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Baranów nie wypełnia dyspozycji art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. W uchwalonym przez Radę regulaminie nie została bowiem określona wysokość nagród dla nauczycieli.

W treści § 13 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że (...) *tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej w wysokości 3% planowanych rocznych wynagrodzeń nauczycieli.* W ust. 2 tego przepisu określiła zaś sposób jego podziału na nagrody dyrektora szkoły i Wójta Gminy.

Z treści art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela wynika, iż w regulaminie wynagradzania nauczycieli winna zostać określona wysokość nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze.

Należy podkreślić, iż ustawodawca rozdzielił upoważnienie dla Rady w zakresie ustalania wysokości nagród - w uchwale wydanej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz w zakresie ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród - w uchwale wydanej na podstawie art. 49 ust. 2 tejże ustawy, ustanawiając jednocześnie odmienny tryb wymagany przy podejmowaniu przedmiotowych uchwał.

Do podjęcia uchwały w sprawie ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród nie jest konieczne, tak jak do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, uzgodnienie jej projektu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, a jedynie zaopiniowanie uchwały przez związki zawodowe na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 19/08).

Zatem w celu prawidłowej realizacji upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela wymagane jest ustalenie przez radę gminy wysokości nagród dla nauczycieli i warunków ich wypłacania w uchwale w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, której projekt podlega uzgodnieniom ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r., sygn. akt II SA/Lu 37/17.

Przedmiotowa uchwała obciążona jest ponadto innymi wadami prawnymi.

W § 10 ust. 3 Regulaminu stanowi, że wysokość dodatku motywacyjnego ustalana jest według kryteriów, o których mowa w § 6 i 7 w kwocie od 200 PLN do 1200 PLN w granicach puli środków na dodatki motywacyjne.

Zgodnie z § 11 ust. 6 Regulaminu nauczycielowi przysługuje dodatek za pracę w warunkach trudnych i uciążliwych wg stawki osobistego zaszeregowania za każdą (...) godzinę prowadzenia: a) zajęć indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego – w wysokości 10% stawki godzinowej, b) zajęć i udzielania dzieciom i młodzieży pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym pomocy logopedycznej – w wysokości 10% stawki godzinowej.

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że *„uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i obowiązuje 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. przepisy określające wysokość dodatku motywacyjnego oraz dodatku za pracę w warunkach trudnych i uciążliwych, 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 Gminy Baranów 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 2019 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 treścią § 3 ust. 2 Regulaminu wynagradzania nauczycieli, przyjętego uchwałą Nr XXXII/273/2009 Rady Gminy Baranów z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego i dodatków za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Baranów (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2009 r. Nr 43, poz. 1098, ze zm.) wysokość dodatku motywacyjnego nie mogła przekroczyć 1.000 zł miesięcznie, natomiast jego minimalna wysokość nie mogła być mniejsza niż 500 złotych miesięcznie.

Z zestawienia postanowień obu uchwał wynika zatem, iż dolna granica wysokości dodatku motywacyjnego ustalona uchwałą Nr XXXVIII/235/2022 dla nauczycieli jest niższa od dotychczas obowiązującej.

Natomiast według § 6 ust. 1 Regulaminu przyjętego uchwałą Nr XXXII/273/2009 dodatek za trudne warunki pracy przysługiwał nauczycielowi z tytułu prowadzenia indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego przez poradnię psychologiczno - pedagogiczną oraz udzielanie dzieciom i młodzieży pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym pomocy logopedycznej w wysokości 20 % wynagrodzenia zasadniczego.

Wysokość dodatku za warunki pracy ustalona uchwałą Nr XXXVIII/235/2022 dla nauczycieli jest niższa od dotychczas obowiązującej.

W konsekwencji należy stwierdzić, iż przyjęte uchwałą Nr XXXVIII/235/2022 ustalenia wysokości tych dodatków prowadzą 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 § 1 ust. 3 pkt 7 i 8 Regulaminu Rada zamieściła definicje pojęć: „uczeń”, „rok szkolny”. Zgodnie z tymi postanowieniami ilekroć w regulaminie jest mowa o uczniu – rozumie się przez to także wychowanka (pkt 7); roku szkolnego – należy przez to rozumieć okres od 1 września danego roku do 31 sierpnia roku następnego (pkt 8).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Katalog zagadnień przekazanych do uregulowania ww. przepisem ustawy nie zawiera dla Rady Gminy upoważnienia do formułowania jakichkolwiek definicji.

Pojęcie „roku szkolnego” i „ucznia” zostało określone przepisami ustawowymi.

Zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.) ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o uczniach - należy przez to rozumieć także słuchaczy i wychowanków.

Zgodnie z art. 94 tej ustawy, rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy - z dniem 31 sierpnia następnego roku.

Brak upoważnienia rady do definiowania pojęć w uchwalanym Regulaminie oznacza zarówno zakaz tworzenia w Regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane na użytek uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych.

Zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu *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 tego dodatku, jeżeli nabycie prawa zostało udokumentowane przez nauczyciela i nastąpiło w ciągu miesiąca, 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca.*

*Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi w pełnej wysokości także w okresie przebywania nauczyciela na urlopie dla poratowania zdrowia, nieobecności wskutek choroby oraz w okresie pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego lub innych udokumentowanych form podlegających zaliczeniu do okresu wysługi na podstawie odrębnych przepisów (§ 2 ust. 3).*

W myśl § 3 ust. 2 Regulaminu *prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powierzono funkcję, a jeżeli powierzenie funkcji nastąpiło z dniem pierwszym miesiąca, od tego dnia.*

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

*Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie, w którym nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze. Dodatek powyższy nie przysługuje w czasie urlopu dla poratowania zdrowia (§ 3 ust. 4).*

*Nauczyciel, któremu powierzono funkcję na czas określony, traci prawo do dodatku upływem tego okresu, a w razie wcześniejszego odwołania – z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie. Jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia (§ 3 ust. 5).*

W § 10 ust. 6 Regulaminu postanowiono, że *dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie: 1) urlopu dla poratowania zdrowia, 2) przebywania w stanie nieczynnym, 3) nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy.*

*Dodatek za warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego (§ 11 ust. 2).*

W ocenie organu nadzoru 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).

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.

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.

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.

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).

Powyższa argumentacja przesądza także o istotnej wadliwości § 3 ust. 7 zdanie drugie Regulaminu.

Ustawodawca nie upoważnił też organu stanowiącego do regulowania przyznawania dodatków w okresach pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny.

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).

Nadto, kwestia uprawnienia do otrzymywania dodatku za wysługę lat w trakcie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia została uregulowana przez ustawodawcę w art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela, który stanowi, iż nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2020r., sygn. akt III SA/Łd 135/20.

Zgodnie z treścią § 3 ust. 9 Regulaminu *dodatek funkcyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia.*

*Dodatek motywacyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia (§ 10 ust. 5).*

*Dodatek za warunki pracy wypłaca się z dołu (§ 11 ust. 5 powtórzonej numeracji, powinno być: ust. 8).*

Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane *i wypłacane jest z dołu (§ 12 ust. 7).*

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia z art. 30 ust. 6 ustawy - Karta Nauczyciela. Rada Gminy nie jest władna regulować kwestii terminu wypłat określonych składników wynagrodzenia nauczycieli.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela, 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.

Zasada ta dotyczy wynagrodzenia zasadniczego i stałych składników wynagrodzenia, np. dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego.

Pozostałe składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, tj. np. wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli dzień ten jest ustawowo wolny od pracy, wypłata następuje w dniu bezpośrednio poprzedzającym ten dzień, a w przypadkach szczególnie uzasadnionych w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, które nauczyciel otrzymuje z góry (art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela).

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 koresponduje wyrok WSA w Opolu z dnia 12 września 2019r., sygn. akt II SA/Op 237/19.

Zgodnie z treścią § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły, w granicach stawek wskazanych w § 5, ustala Wójt Gminy uwzględniając *warunki społeczne i środowiskowe, w jakich szkoła funkcjonuje*.

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

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 2014 r. poz. 416, ze zm. – zwane dalej "rozporządzeniem"), 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.

W art. 30 ust. 2 ustawa 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 wprowadzania innych, nieprzewidzianych dyspozycją ww. przepisów warunków, od których zależy przyznawanie dodatku funkcyjnego. Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby 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 § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu – *warunków społecznych i środowiskowych, w jakich szkoła funkcjonuje*.

Powyższe 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).

Natomiast w § 4 ust. 1 pkt 4 Regulaminu przyjęto, że dla ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły uwzględnia się *jakość pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, a w szczególności:*

- a) *współpracę z organem prowadzącym – m.in. terminowe wykonywanie zadań,*
- b) *właściwe prowadzenie gospodarki środkami finansowymi oraz nadzorowanie realizacji zatwierdzonego planu finansowego,*
- c) *organizowanie pracy szkoły zapewniającej bezpieczne i higieniczne warunki pracy uczniów oraz pracowników szkoły,*
- 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, tworzenie materialnej infrastruktury szkoły, odpowiadanie przez szkołę 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 § 4 ust. 1 pkt 4 regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z § 4 ust. 3 Regulaminu wysokość dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego/nauczyciela konsultanta w granicach stawek określonych w Regulaminie, ustala dyrektor szkoły *w porozumieniu z Wójtem* uwzględniając złożoność zadań wynikających z pełnionej funkcji.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „*w porozumieniu z Wójtem*” jest sprzeczna z art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021r. poz. 1082, ze zm.), który stanowi, iż dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami.

Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia - do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którzy sprawują funkcję doradcy metodycznego lub nauczyciela - konsultanta.

Ustalenie wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkole należy do wyłącznej kompetencji dyrektora szkoły. Zdaniem organu nadzoru brak podstaw prawnych do wprowadzania w uchwalanym regulaminie wynagradzania nauczycieli obowiązku współdziałania (uzyskiwania porozumienia, zgody) w zakresie ustalania wysokości składników wynagrodzenia nauczycieli z organem prowadzącym szkołę. Organ prowadzący ma jedynie kompetencję do ustalenia wysokości tego dodatku i szczegółowych warunków jego przyznawania w uchwalanym przez Radę regulaminie.

Zatem organ prowadzący po ustaleniu regulaminu dodatków traci wpływ na wysokość wynagrodzenia konkretnego nauczyciela, a uregulowanie odmienne nie ma umocowania prawnego.

W § 5 Regulaminu określono w formie tabelarycznej wysokość dodatku funkcyjnego, przysługującego nauczycielom, którym powierzono stanowisko dyrektora, wicedyrektora szkoły (zespołu szkół), kierownika świetlicy szkolnej, doradcy metodycznego/nauczyciela konsultanta, wychowawcy klasy, wychowawcy grupy przedszkolnej i opiekuna stażu oraz mentora.

Zgodnie z zapisami tabeli (Lp. 6) wysokość dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu i mentora wynosi od 70 złotych do 100 złotych.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia zakresu upoważnienia przyznanego Radzie w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Z regulaminu określającego wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość dodatków, w tym dodatku funkcyjnego, tak aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość. Dodatek ten stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci.

Ustalenie jedynie przedziału, w którym powinna się zawierać wysokość dodatku funkcyjnego - bez wskazania kryteriów różnicowania tej wysokości w granicach określonego przedziału - jest nie tylko nieczytelne dla uprawnionych do dodatku, ale powoduje również, że uprawnienia do określenia jego wysokości zostają faktycznie przekazane organowi stosującemu uchwałę, którego nie ograniczono żadnymi wiążącymi go w tym zakresie zasadami i kryteriami.

Przyjęta regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i 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 granic wysokości tego dodatku.

W powyższej regulacji Rada Gminy wskazując „widełkowo” wysokość dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu, mentora nie uregulowała jednocześnie zasad różnicowania wysokości tych dodatków funkcyjnych w granicach ustalonego przedziału.

Co prawda w § 4 Regulaminu wskazano kryteria brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego, ale zgodnie z treścią tych regulacji kryteria te dotyczą wyłącznie ustalania wysokości dodatku funkcyjnego przyznanego dyrektorowi szkoły (ust. 1), wicedyrektorowi (ust. 2), doradcy metodycznemu/nauczycielowi konsultantowi (ust. 3).

W § 6 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że *w zależności od jakości pracy, w tym spełnienia ogólnych oraz szczegółowych warunków, o których mowa w rozporządzeniu oraz w § 6 do § 10 niniejszego regulaminu, nauczycielowi, w tym nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły (zespołu szkół), może być przyznany dodatek motywacyjny.*

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 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 ust. 2 Regulaminu w punktach od 1 do 5 określono kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego. Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 4 do warunków tych należy zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela, w tym (...).

W § 6 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. określono ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

Przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego uzależnione jest 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.

Posłużenie się w § 6 ust. 2 pkt 4 sformułowaniem „w tym” oznacza, że organ stanowiący dopuszcza również inne kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego niewymienione wprost w uchwale. Taka regulacja jest sprzeczna z normą kompetencyjną art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie której organ stanowiący winien określić szczegółowo warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. Rada, aby wypełnić powyższą delegację ustawową powinna zatem w sposób wyczerpujący ustalić kryteria, które będą brane pod uwagę przy przyznawaniu tego dodatku.

Zgodnie z § 6 pkt 4 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą m. in. zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela.

Rada Gminy w podejmowanej uchwale powinna określić szczegółowe kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego, doprecyzowując wskazany w rozporządzeniu warunek. Przyjęta w tym zakresie regulacja uchwały winna być wyczerpująca i jednoznaczna, uniemożliwiająca stosowanie niedozwolonego luzu interpretacyjnego.

W § 6 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Rada określając warunki przyznawania dodatku motywacyjnego wskazała m. in. *„podnoszenie umiejętności zawodowych poprzez udział w doskonaleniu warsztatu pracy oraz różnych formach doskonalenia zawodowego poza szkoleniami rad pedagogicznych przestrzeganie dyscypliny pracy”* (lit. c).

W § 7 Regulaminu ustalono dodatkowe kryteria, które mają wpływ na wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela: *„przestrzeganie dyscypliny pracy, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy”* (pkt 1), *„przestrzeganie terminów związanych z prowadzeniem obowiązującej dokumentacji”* (pkt 2), *„powtarzająca się absencja na posiedzeniach rady pedagogicznej bez usprawiedliwienia”* (pkt 3), *„wywiązywanie się z przydzielonych w planie pracy zadań, w tym z dyżurów, pozostawienie uczniów bez opieki w czasie zajęć organizowanych przez jednostkę oświatową, niezapełnienie uczniom bezpieczeństwa”* (pkt 4), *„przestrzeganie zasad etyki, kultury słowa i właściwego zachowania w stosunku do wychowanków, uczniów, współpracowników i rodziców”* (pkt 5), *„dbałość o ład i porządek w powierzonych salach zajęć”* (pkt 6), *„powtarzający się brak przygotowania do zajęć edukacyjnych, opiekuńczych i wychowawczych lub nieznanomość obowiązujących przepisów”* (pkt 7), *„zachowanie tajemnicy służbowej”* (pkt 8), *„znajomość oraz nieprzestrzeganie przepisów prawa oświatowego oraz obowiązujących procedur”* (pkt 9).

W ocenie organu nadzoru wyżej wymienione kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego 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.

Rada Gminy określając warunki przyznawania dodatku motywacyjnego winna uszczegółwić ogólne warunki określone w cytowanym wyżej § 6 rozporządzenia.

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, 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 określone 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).

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”*.

Powyższą argumentację należy odnieść również do § 8 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego dyrektorowi szkoły *poza posiadaniem co najmniej oceny dobrej pracy* jest spełnienie wskazanych przez Radę w punktach od 1 do 12 kryteriów.

Posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy nie mieści się w ogólnych warunkach przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określonych w § 6 ww. rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005r.

Ustalenie przez Radę Gminy w regulaminie wynagradzania nauczycieli co najmniej dobrej oceny pracy jako jednego z kryteriów przyznania dodatku motywacyjnego dla dyrektora szkoły, które to kryterium nie wynika z ogólnych warunków określonych w rozporządzeniu stanowi regulację podjętą bez podstawy prawnej. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy, musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

W § 8 ust. 1 pkt 10 Regulaminu Rada wskazała, że warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego dyrektorowi szkoły (...) jest *„przestrzeganie regulaminu pracy”*.

Natomiast w § 9 Regulaminu Rada wskazała dodatkowe kryteria, które mają wpływ na wysokość dodatku motywacyjnego dyrektora: *„przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i obowiązujących procedur”* (pkt 1), *„zapewnienie odpowiednich warunków uczniom do nauki, a nauczycielom do pracy”* (pkt 2), *„prawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji spraw kadrowych, nadzoru lub spraw związanych z awansem zawodowym nauczycieli”* (pkt 3), *„zachowanie dyscypliny budżetowej w rozumieniu art. 138 ustawy o finansach publicznych”* (pkt 4), *„dbałość o właściwy klimat w miejscu pracy”* (pkt 5).

Wykonywanie wymienionych w powyższych postanowieniach czynności należy do obowiązków dyrektora szkoły, wynikających z art. 7 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 94 ustawy Kodeks pracy.

Jak stanowi art. 7 Karty Nauczyciela dyrektor szkoły odpowiedzialny jest w szczególności za realizację zadań zgodnie z uchwałami rady pedagogicznej i rady szkoły oraz zarządzeniami organów nadzorujących szkołę, za tworzenie warunków do rozwijania samorządnej i samodzielnej pracy uczniów i wychowanków, za zapewnienie pomocy nauczycielom w realizacji ich zadań i ich doskonaleniu zawodowym, za zapewnienie w miarę możliwości odpowiednich warunków organizacyjnych do realizacji zadań dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych oraz za zapewnienie bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

Stosownie zaś do treści art. 94 Kodeksu pracy pracodawca jest obowiązany w szczególności organizować pracę w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy, jak również osiąganie przez pracowników, przy wykorzystaniu ich uzdolnień i kwalifikacji, wysokiej wydajności i należytej jakości pracy (pkt 2),

zapewniać bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz prowadzić systematyczne szkolenie pracowników w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (pkt 4), terminowo i prawidłowo wypłacać wynagrodzenie (pkt 5), ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych (pkt 6), stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny pracowników oraz wyników ich pracy (pkt 9), prowadzić i przechowywać w postaci papierowej lub elektronicznej dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników (dokumentacja pracownicza) (pkt 9a), wpływać na kształtowanie w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego (pkt 10).

Jeszcze raz podkreślić należy, iż rolą Rady Gminy jest uszczegółowienie ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określonych w ww. rozporządzeniu z dnia 31 stycznia 2005r.

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej sprawie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018r., sygn. II SA/Go 1146/17.

Zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu *w okresie przyznania dodatku motywacyjnego jego wysokość nie podlega zwiększeniu* (zd. drugie).

Powyższy zapis wykracza poza upoważnienie określone w art. 30 ust. 6 ww. ustawy. Na jego podstawie rada może jedynie określić wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków, w tym dodatku motywacyjnego. Nie posiada kompetencji do wypowiedzania się w zakresie zmiany wysokości dodatku przyznanego nauczycielowi.

Zgodnie z treścią § 10 ust. 7 Regulaminu *decyzję wraz z uzasadnieniem o przyznaniu dodatku motywacyjnego nauczycielowi lub dyrektorowi szkoły dokonuje się w formie pisemnej*.

Wskazana wyżej regulacja nie stanowi materii regulaminu i została podjęta bez upoważnienia ustawowego.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym regulamin określa wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagród dla nauczycieli. Organ prowadzący szkołę może zatem dokonywać regulacji prawnych tylko w zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony.

W ocenie organu nadzoru kwestie techniczne dotyczące sposobu dokumentowania przyznawanych nauczycielom świadczeń i powiadamiania o nich nauczycieli nie stanowią materii regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Jak stanowi § 11 ust. 1 Regulaminu *dodatek za warunki pracy przysługuje za pracę definiowaną w odrębnych przepisach jako „praca w trudnych i uciążliwych warunkach pracy” – w § 8 i § 9 rozporządzenia wskazanego w § 2 ust. 1 niniejszego Regulaminu*.

Powyższe postanowienie nie stanowi materii regulaminu wynagradzania nauczycieli. Regulamin jako akt prawa miejscowego obowiązujący na terenie gminy nie może być traktowany jako informator o obowiązujących przepisach prawa. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Stosownie do brzmienia § 11 ust. 3 Regulaminu wysokość dodatku za trudne warunki pracy wynosi 10% stawki godzinowej obliczanej jak za godziny ponadwymiarowe *za każdą przepracowaną w tych warunkach godzinę*.

Wysokość dodatku za uciążliwe warunki pracy wynosi 10% stawki godzinowej obliczanej jak za godziny ponadwymiarowe *za każdą przepracowaną w tych warunkach godzinę* (§ 11 ust. 4).

Nauczycielowi przysługuje dodatek za pracę w warunkach trudnych i uciążliwych wg stawki osobistego zaszerogowania *za każdą efektywnie przepracowaną godzinę prowadzenia (...)* (§ 11 ust. 6).

*Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane (...)* (§ 12 ust. 7).

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, dodatek za warunki pracy stanowi jeden ze składników wynagrodzenia, z art. 91c tej ustawy wprost wynika zaś, iż w zakresie spraw wynikających ze stosunków pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy, który

przewiduje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy.

Rada nie jest uprawniona do uzależniania prawa do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia, jakim jest dodatek za warunki pracy, od efektywnego przepracowania obowiązującego wymiaru zajęć w takich warunkach, ponieważ Kodeks Pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet, gdy nie świadczy pracy.

Powyższy pogląd został wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wr 290/08, por. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2010r., IV SA/Gl 143/10 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r. II SA/Lu 37/17).

*Zgodnie z § 12 ust. 4 Regulaminu dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności nauczyciela w pracy lub dni ustawowo wolne od pracy w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia - za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy wymiar godzin zajęć określonych w Karcie 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 nie przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednakże większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym.*

Powyższe regulacje stanowią przekroczenie ustawowego upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela.

Przepis ten upoważnia organ stanowiący do ustalenia w regulaminie jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W przytoczonym upoważnieniu mieści się tylko delegacja do ustalania warunków obliczania i wypłacania (wydawania) należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe.

Trzeba bowiem odróżnić zawarte w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela dwa określenia „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Nie jest dopuszczalne ich utożsamianie. Wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać na podstawie norm ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Z art. 80 Kodeksu pracy wynika, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia jedynie wtedy, gdy przepisy prawa tak stanowią (takie zapatrywanie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05, opubl. OwSS z 2006 r. nr 3, poz. 79).

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 ustawowo wolny od pracy”.

Przyjmowany w Regulaminie sposób wyliczenia spowodowałby, iż w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa 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).

Zgodnie z § 12 ust. 5 Regulaminu *nauczyciel, który realizuje tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć zgodnie z art. 42 ust. 3 – Karty Nauczyciela i dla którego ustalony plan zajęć w pewnych okresach roku szkolnego nie wyczerpuje obowiązującego nauczyciela tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, powinien nauczać odpowiednio większą liczbę godzin w innych okresach danego roku szkolnego. Praca wykonywana zgodnie z tak ustalonym planem zajęć nie jest pracą w godzinach ponadwymiarowych.*

W ocenie organu nadzoru przywołane postanowienie stanowi powtórzenie przepisu zawartego w art. 42 ust. 5b ustawy Karta Nauczyciela. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m.in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II SA/Ka 508/02).

W § 12 ust. 6 Regulaminu Rada postanowiła, że *nauczycielom zajmującym stanowiska kierownicze, sprawującym w dniu wolnym od pracy nadzór nad przebiegiem zajęć nie przysługuje z tego tytułu dodatkowe wynagrodzenie.*

Powyższym zapisem Rada pozbawiła prawa do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dyrektorów i zastępców dyrektorów szkół. Tego rodzaju uregulowania są wprowadzone bez podstawy prawnej.

Stosownie do art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, organ stanowiący posiada kompetencję do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Upoważnienie z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela nie obejmuje kompetencji radnych do określenia kategorii nauczycieli, którym przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Regulamin nie może naruszać przysługujących nauczycielom uprawnień i odbierać im prawa do wynagrodzenia za zrealizowane godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela, przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych. Z kolei przez godzinę doraźnego zastępstwa rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, której realizacja następuje w zastępstwie nieobecnego nauczyciela (ust. 2a). Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszerogowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy (ust. 3).

Zatem każdy nauczyciel wykonujący pracę w godzinach ponadwymiarowych lub godzinach doraźnych zastępstw ma prawo do wynagrodzenia z tego tytułu. Ustawodawca nie wprowadza w tym zakresie żadnych wyjątków.

W § 12 ust. 8 Regulaminu przyjęto, że *za realizację zajęć organizowanych poza szkołą, w tym: wycieczek szkolnych, zawodów sportowych, „wyjazdów na zieloną szkołę” w dniu wolnym od pracy przysługuje nauczycielowi dodatkowe świadczenie finansowe wg ustalanych odrębnie zasad.*

Powyższy zapis modyfikuje treść art. 42c ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, wykonywane w dniu wolnym od pracy, nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny od pracy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach zamiast dnia wolnego nauczyciel otrzymuje odrębne wynagrodzenie, w wysokości ustalonej w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 5.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) zauważył, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. 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.

Rada Gminy nie jest władna modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95).

Zgodnie z § 12 ust. 9 Regulaminu *zobowiązuje się dyrektorów szkół do przekazywania w terminie 5 dni roboczych przed terminem wypłaty wynagrodzenia, informacji na temat zrealizowanych w pełnych tygodniach w skali miesiąca przez nauczycieli godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw.*

*Zobowiązuje się dyrektorów szkół/przedszkoli do udostępnienia treści Regulaminu wszystkim nauczycielom (§ 15 ust. 5).*

Zapisy § 12 ust. 9 oraz § 15 ust. 5 wkraczają bezpośrednio w wyłączne kompetencje wójta gminy określone w art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak stanowi ust. 3 tego przepisu wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5 ustawy), w tym także dyrektorów szkół/przedszkoli.

Konstrukcja tego przepisu wskazuje na to, że zwierzchnictwo służbowe nad dyrektorem szkoły jest tożsame ze zwierzchnictwem nad pracownikiem urzędu, co oznacza, że między wójtem a dyrektorem szkoły istnieje podległość służbowa, w ramach której organ prowadzący szkołę jest uprawniony do wydawania dyrektorowi szkoły poleceń, zaleceń, instrukcji.

Wynika to także z uregulowań ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530). Jak stanowi art. 7 pkt 1 wskazanej ustawy, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt.

Zatem to wyłącznie wójt, jako pracodawca, może zobowiązać dyrektorów placówek oświatowych Gminy do udostępnienia nauczycielom treści Regulaminu, jak również do przekazywania informacji, o których mowa w § 12 ust. 9 Regulaminu.

W rozdziale VIII Regulaminu, zatytułowanym „Inne dodatki do wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli wynikające ze stosunku pracy” w § 14 postanowiono, że: *Nauczyciel za wieloletnią pracę otrzymuje nagrodę jubileuszową, przyznawaną na zasadach i w wysokości określonej w art. 47 Karty Nauczyciela oraz przepisach wykonawczych (ust. 1). Nauczycielowi zgodnie z art. 48 Karty Nauczyciela przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości na zasadach określonych w odrębnych przepisach (ust. 2). Zasady ustalania i przyznawania nauczycielowi jednorazowego zasiłku na zagospodarowanie określa art. 61 Karty Nauczyciela (ust. 3). Nauczycielowi spełniającemu warunki uprawniające do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, określone w odrębnych przepisach, przysługuje odprawa pieniężna. Zasady ustalania i udzielania odprawy z tego tytułu określają odrębne przepisy (ust. 4).*

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 podustawowych, 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.*

Ustawodawca w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela upoważnił organ stanowiący jedynie do określenia wysokości stawek dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Rada nie jest upoważniona do decydowania o całości wynagrodzenia, na które składają się elementy wymienione w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, a jedynie o tych składnikach, których regulację powierza radzie gminy ustawodawca w art. 30 ust. 6 ustawy, i to wyłącznie w zakresie wyznaczonym niniejszym przepisem.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008r., sygn. akt IV SA/Wr 179/08.

W myśl § 15 ust. 1 Regulaminu *w sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie zastosowanie mają przepisy Karty Nauczyciela oraz przepisy prawa pracy.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 15 ust. 1 Regulaminu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć trzeba, że przepis zawarty w uchwale Rady nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się Regulamin wynagradzania nauczycieli, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w Regulaminie - powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

Tym samym Rada Gminy Baranów przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/08 zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że *w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące" jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (...) Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego. Akt ten znajduje się najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych.*

Jak stanowi § 15 ust. 3 Regulaminu *niniejszy regulamin wchodzi w życie w terminie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od dnia 01 września 2022r.*

W ocenie organu nadzoru brak podstaw prawnych do ponownego stanowienia o terminie wejścia w życie regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały – w tym regulaminie. Załącznik do uchwały, jako jej integralna część wchodzi w życie w terminie określonym w § 4 przedmiotowej uchwały.

Ponadto, z regułą redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego, określonych w "Zasadach techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 143 wynika, że przepisy o wejściu w życie zawiera uchwała. Regulamin, będący załącznikiem do uchwały i jednocześnie aktem wydawanym na podstawie ściśle określonego upoważnienia z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, takich przepisów nie zawiera.

Zapis ten, w zakresie publikacji, stanowi także powtórzenie regulacji wynikającej z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r., poz. 1461) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią wskazanego art. 40 ust. 1 ww. ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (art. 13 pkt 2 ustawy).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/235/2022, 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**

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Baranów,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Baranów.