



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 grudnia 2022 r.

Poz. 6368



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.386.2022

z dnia 6 grudnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLII/357/2022 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 28 października 2022 roku w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz kryteria i tryb przyznawania nagród nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Komarów-Osada, w części obejmującej: § 1 pkt 10 i 11, § 2 ust. 2 i 3, §3 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5 i ust. 9, §4 ust. 1 pkt 3 i 4, § 6 ust. 2 pkt 3 lit. e, lit. i, lit. j oraz lit. k, ust. 3 zd. drugie, ust. 5 i ust. 6, §8, § 9 ust. 3 i 4 oraz § 11 ust. 2 i ust. 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/357/2022 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 28 października 2022 roku w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz kryteria i tryb przyznawania nagród nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Komarów-Osada, w części obejmującej: § 1 pkt 10 i 11, § 2 ust. 2 i 3, §3 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5 i ust. 9, §4 ust. 1 pkt 3 i 4, § 6 ust. 2 pkt 3 lit. e, lit. i, lit. j oraz lit. k, ust. 3 zd. drugie, ust. 5 i ust. 6, §8, § 9 ust. 3 i 4 oraz § 11 ust. 2 i ust. 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLII/357/2022 została doręczona organowi nadzoru 7 listopada 2022 r.

Rada Gminy Komarów-Osada, działając na podstawie m. in. art. 30 ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz.1762, ze zm.) uchwaliła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

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

W § 1 ust. 10 i 11 Regulaminu Rada zamieściła definicje pojęć: „uczeń” oraz „rok szkolny”. Zgodnie z tymi postanowieniami ilekroć w regulaminie jest mowa o *uczniu* – należy przez to rozumieć także wychowanka (ust. 10); *roku szkolnym* – należy przez to rozumieć okres od 1 września danego roku do 31 sierpnia roku następnego (ust. 11).

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.

Rada Gminy nie została upoważniona do definiowania pojęć ustawowych w uchwalanym regulaminie, co 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.

W § 2 ust. 2 Regulaminu przyjęto, że *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 jego stawki nastąpiło od pierwszego dnia tego miesiąca.*

Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi w pełnej wysokości także w czasie 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).

Zgodnie z § 3 ust. 2-5 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 (ust. 2); 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 (ust. 3); dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie, w którym nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze. Dodatek powyższy nie przysługuje w czasie urlopu dla poratowania zdrowia (ust. 4); nauczyciel, któremu powierzono funkcję na czas określony, traci prawo do dodatku z upływem tego okresu, a w razie wcześniejszego odwołania – z końcem tego miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie. Jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia (ust. 5).*

W § 6 ust. 6 Regulaminu postanowiono, że *dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie, w którym nie przysługuje wynagrodzenia zasadnicze. Nie przysługuje też w czasie urlopu dla poratowania zdrowia.*

Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 Regulaminu *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.*

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 do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki ich przyznawania.

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 ww. 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).

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

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

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

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

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

Z istotnym naruszeniem prawa zostały podjęte także zapisy § 3 ust. 9, § 6 ust. 5, § 8 ust. 3 i § 9 ust. 4 Regulaminu, w których postanowiono o wypłacie poszczególnych składników wynagrodzenia „z góry” bądź „z dołu”.

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

Zgodnie z treścią przywołanych 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 Karcie Nauczyciela. Natomiast Rada Gminy stanowiąc w powyższym zakresie nie posiadała upoważnienia do takiego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 i 4 Regulaminu, wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora ustala Wójt uwzględniając: *warunki społeczne i środowiskowe, w jakich szkoła funkcjonuje (pkt 3), jakość pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, 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 (pkt 4).*

W ocenie organu nadzoru uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od warunków określonych w § 4 ust. 1 pkt 3 i 4 Regulaminu nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Stosownie do art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, odnośnie dodatku funkcyjnego Rada została upoważniona do określenia wysokości stawek tego dodatku oraz szczegółowych warunków jego przyznawania.

Powołana ustawa w art. 30 ust. 2 wskazuje przesłanki, od których uzależniona jest wysokość wynagrodzenia oraz dodatków dla nauczyciela.

Zgodnie z tym przepisem, wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

Przepis ten należy odczytywać łącznie z art. 30 ust. 1, w którym ustawa wymienia składniki wynagrodzenia nauczyciela, w tym kolejno wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wysługę lat, dodatek motywacyjny, dodatek funkcyjny, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz dodatek za warunki pracy.

W świetle powyższego, jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć wpływa na wysokość dodatku motywacyjnego, a powierzone stanowisko - na wysokość dodatku funkcyjnego.

Ponadto, zgodnie z § 5 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 2014r. poz. 416, ze zm.) - do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

- 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;
- 2) sprawowanie funkcji:
 - a) wychowawcy klasy,
 - b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
 - c) mentora,
 - d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Z powołanych przepisów wynika zatem, iż przyznanie dodatku funkcyjnego i jego wysokość uzależnione są tylko od sprawowanej funkcji lub powierzonego stanowiska. Konsekwencją powyższego jest brak podstaw prawnych do regulowania innych, nieprzewidzianych dyspozycją art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 5 ww. rozporządzenia warunków, od których zależy wysokość dodatku funkcyjnego.

Jak już wskazano, 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, zmienowości 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).

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. 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).

Wysokość dodatku funkcyjnego nie może być uzależniona od czynników mogących warunkować wysokość dodatku motywacyjnego, którego specyfiką jest zależność od wyników pracy nauczyciela (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 294/07).

W § 6 ust. 2 pkt 3 lit. e Regulaminu jako kryterium przyznawania dodatku motywacyjnego wskazano: *udział w różnych formach doskonalenia zawodowego*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza 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. W obecnym stanie prawnym zaangażowanie w „zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym”, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, nie należy bowiem do ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego.

Należy podkreślić, że w powyższym zakresie przepisami doprecyzowującymi regulacje zawarte w Kartie 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.

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 ocenie organu nadzoru poza granice upoważnienia ustawowego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wykracza również ustalenie kryterium określonego § 6 ust. 2 pkt 3 lit. i, lit. j oraz lit. k: *prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej* (lit. j), *rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych i powierzonych obowiązków* (lit. j), *przestrzeganie dyscypliny pracy* (lit. k).

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 gminy w uchwalanym regulaminie nie mogą dotyczyć podstawowych obowiązków nauczyciela, których wykonywanie nie wiąże się i nie stanowi rozwinięcia tak określonego w rozporządzeniu ogólnego warunku (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 2020r., sygn. akt III SA/Łd 877/19).

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”.

Rada Gminy w regulaminie wynagradzania nauczycieli winna określić szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w rozporządzeniu z dnia 31 stycznia 2005r.

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 § 6 ust. 3 Regulaminu przyjęto, że *dodatek motywacyjny jest uznaniowy* (zd. drugie).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje umocowania w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a tym samym została podjęta 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 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy 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 szczegółowo i 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. Wskazywanie przez Radę, iż dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy pozbawione jest podstaw prawnych.

Zgodnie z brzmieniem § 8 ust. 1 Regulaminu nauczycielowi pracującemu w trudnych lub uciążliwych warunkach pracy przysługuje dodatek za warunki pracy za prowadzenie:

- a) zajęć dydaktycznych i wychowawczych prowadzonych w formie indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego w wysokości od 6,00 zł do 15,00 zł za każdą przepracowaną godzinę,
- b) zajęć rewalidacyjno-wychowawczych z dziećmi i młodzieżą upośledzonymi umysłowo w stopniu głębokim w wysokości od 6,00 zł do 15,00 zł za każdą przepracowaną godzinę,
- c) zajęć dydaktycznych w klasach łączonych w szkołach podstawowych w wysokości od 5,00 zł do 10,00 zł za każdą przepracowaną godzinę.

W przyjętych regulacjach nie określono zasad różnicowania wysokości dodatku za warunki pracy w granicach ustalonych przedziałów.

W ocenie organu nadzoru regulacje § 8 ust. 1 regulaminu zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela 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 (kryteriów) przyznawania m.in. dodatku za warunki pracy.

Ustalenie jedynie przedziału kwotowego wysokości dodatku za warunki pracy oraz brak wskazania kryteriów różnicowania wysokości tego dodatku - 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.

Według art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, dodatki w nim wyszczególnione stanowią składnik wynagrodzenia. Uchwałodawca musi zatem określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku.

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

Przekazanie organowi stosującemu uchwałę kompetencji do ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy powoduje, że dodatek będzie miał charakter uznaniowy, a jego wymiar będzie mógł być ustalany w oparciu o czynniki nie określone w uchwale.

Ponadto, w § 8 ust. 1 Regulaminu uzależniono prawo do otrzymania dodatku za warunki pracy od faktycznego wykonania pracy w takich warunkach.

Taka regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 80 ustawy Kodeks Pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela.

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

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

Ponadto 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.

Powyższa argumentacja przesądza także o nieważności § 9 ust. 4 Regulaminu w zakresie słów: „*wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane*”.

Takie stanowisko potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 września 2019 r. sygn. akt II SA/Op 237/19.

W wyroku z dnia 1 czerwca 2017r. sygn. akt II SA/Lu 37/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, że nie można uznać za prawidłowe unormowania uzależniającego możliwość uzyskania dodatku za warunki pracy (trudne i uciążliwe warunki pracy) od dodatkowego kryterium w postaci - jak to przyjęli radni - „faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany” lub „okresu faktycznego wykonywania pracy, z którą przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego”. Sąd uznał, że taka regulacja ogranicza prawo do dodatku za warunki pracy, w sposób, który - wbrew art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela - nie konkretyzuje ustawowych ogólnych warunków przyznawania dodatku.

Zgodnie z § 9 ust. 3 Regulaminu *dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności nauczyciela w pracy lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia - za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w art.42 ust.3,*

ust.5c lub określony na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy Karta 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 w takim tygodniu, nie może być jednakże większa niż liczba godzin przydzielonych w arkuszu organizacji szkoły.

Powyższa regulacja stanowi 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).

Jak stanowi § 11 ust. 2 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.

W § 11 ust. 4 Regulaminu Rada postanowiła, że *zobowiązuje się dyrektorów szkół/przedszkoli do zapoznania wszystkich nauczycieli z treścią niniejszego Regulaminu.*

Zapisy § 11 ust. 4 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 wójt 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.

Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko

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

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Organ prowadzący szkołę może zatem dokonywać regulacji prawnych tylko w zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/357/2022 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

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Komarów-Osada
2. Wójt Gminy Komarów-Osada