



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 28 grudnia 2015 r.

Poz. 5146

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.333.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz.1515) stwierdzam nieważność uchwały Nr 104/VII/2015 Rady Gminy Braniewo z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w zespole szkół prowadzonym przez Gminę Braniewo dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektórych innych składników wynagrodzenia.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Braniewo, powołując się na art. 30 ust. 6 i 6a, art. 54 ust. 3 i 7 oraz art. 91d ust.1 ustawy Karta Nauczyciela oraz przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym o pracę, uchwaliła Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkół, stanowiący załącznik do uchwały.

Uchwała przekazana zastała organowi nadzoru w dniu 23 listopada 2015 r.

W ocenie organu nadzoru, przyjęty przedmiotową uchwałą Regulamin nie zawiera wszystkich wymaganych przez prawo elementów, a część jego zapisów narusza w sposób istotny obowiązujące prawo.

Zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,

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.

Z treści cytowanego przepisu wynika niewątpliwie, iż obowiązkiem rady gminy (będącej w tym wypadku organem prowadzącym) jest m. in. określenie w ww. Regulaminie wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy. Tymczasem Rada Gminy Braniewo w § 4 ust. 1 Regulaminu wskazała, iż dodatek motywacyjny przyznany nauczycielowi nie może być wyższy niż 5% wynagrodzenia zasadniczego, a dla dyrektora nie wyższy niż 30% wynagrodzenia zasadniczego. W ocenie organu nadzoru taki zapis nie odzwierciedla wymogu ustawodawcy określenia wysokości dodatku

motywacyjnego. Postanowienie to nie jest wystarczająco precyzyjne, bowiem wskazuje jedynie górną granicę wymiaru tego dodatku. W tym miejscu wskazać należy, iż organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/OI 209/08, zgodnie z którym z zapisów uchwały musi wynikać jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ przyznający dodatek jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwałodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli, co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia. Oczywistym jest, że organ prowadzący szkołę może w różny sposób określić wysokość stawki dodatku motywacyjnego, może to być np. wysokość kwotowa, procent wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający wysokość dodatku "od - do", czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak stawka dodatku musi być jasno określona. Zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stanowisko, że rada gminy nie może ograniczyć się w uchwale regulującej dodatek motywacyjny tylko do podania maksymalnej wysokości tego dodatku, ponieważ nie można takiej formy uznać za szczegółowe określenie wysokości stawki dodatku motywacyjnego.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w badanym przypadku Rada Gminy Braniewo nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku motywacyjnego, a tym samym przyjęty uchwałą Regulamin nie wyczerpuje w pełni dyspozycji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Przesądza to o konieczności wyeliminowania tej uchwały z obrotu prawnego w całości, bowiem obowiązywać może jedynie regulamin określający w sposób należyty wszystkie obligatoryjne elementy wymienione przez ustawodawcę.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż organ nadzoru dopatrył się również uchybień w wymienionych niżej zapisach przedmiotowego Regulaminu.

W szczególności w § 5 ust. 9 Regulaminu Rada Gminy określiła dni i okresy, za które nauczycielowi nie przysługuje dodatek funkcyjny, postanawiając, że dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresie, za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych powodów obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca, od tego dnia. Tożsame uregulowanie znajduje się, w odnoszącym się do dodatku za warunki pracy, § 6 ust. 4, w myśl którego dodatek ten nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie, za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał wykonywania pracy. W § 2 ust. 2 i 3 Regulaminu wymieniono natomiast dni i okresy, za które nauczycielowi przysługuje dodatek za wysługę lat. W § 5 ust. 8 Regulaminu wprowadzono zapisy określające sytuacje, w których nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego.

Odnosząc się do przywołanych zapisów trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada gminy posiada kompetencję do określania w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34, a także wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Kwestionowane postanowienia uchwały nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można zatem uznać, że zapisy te mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w Karcie Nauczyciela oraz przepisach szczególnych.

W § 2 ust. 4, § 4 ust. 4, § 5 ust. 13 Regulaminu, Rada postanowiła, iż dodatek za wysługę lat, dodatek motywacyjny, dodatek funkcyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia. W § 6 ust. 5 oraz § 7 ust. 7 Regulaminu postanowiono, iż dodatek za trudne i uciążliwe warunki pracy oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu.

Kwestia sposobu wypłaty składników wynagrodzenia została uregulowana w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca.

Ustawa Karta Nauczyciela rozstrzyga zatem, w jaki sposób – z góry, czy z dołu – są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 560/06.

W § 3 Regulaminu, Rada określiła szczegółowe warunki przyznawania nauczycielowi dodatku motywacyjnego, jako jeden z warunków, w ust. 1 pkt 2 lit. h ustaliła wymóg posiadania dobrej oceny pracy. Powyższy warunek nie mieści się wśród ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, określonych w § 6 rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym o pracę.

W § 7 Regulaminu, Rada uregulowała kwestie dotyczące godzin ponadwymiarowych, w ust. 4 określiła sytuacje, w których wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie przysługuje, w ust. 8 również określiła sytuacje, w których godziny ponadwymiarowe nie przysługują, wprowadzając jednocześnie pewne wyjątki. W ust. 9 powyższego paragrafu Rada natomiast, w postaci katalogu otwartego określiła sytuacje, w których wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, w regulaminie winny zostać określone szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3.

W upoważnieniu zawartym w powołanym przepisie, mieści się delegacja tylko do ustalenia warunków obliczania i wypłacania należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe. Powyższy pogląd znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lutego 2009 r. sygn. akt: IV SA/Gl 450/08, który uznał, iż : „Delegacja ustawowa nie przewiduje kompetencji do określania, w jakich sytuacjach nauczyciel jest pozbawiony jakiegoś elementu wynagrodzenia. Uregulowanie, kiedy nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw nie mieści się w delegacji ustawowej, a więc jest wydane z naruszeniem prawa”.

Ponadto należy podkreślić, iż art. 80 zdanie 2 ustawy Kodeks pracy wyraźnie stanowi, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią, przy czym zaznaczyć trzeba, iż art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy. Należy jednocześnie podkreślić, iż przepisy regulaminu wynagradzania nauczycieli nie mogą być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określenia warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia.

Skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy, nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego, nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2009r., I OSK 180/09). Organ prowadzący szkołę nie może stanowić regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W kompetencji przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009r., IV SA/Wr 494/08).

W świetle powyższego, Rada Gminy Braniewo, uchwalając kwestionowane zapisy, wykroczyła poza wskazaną delegację ustawową.

Należy również wskazać, iż postanowienie § 8 ust. 2 Regulaminu, co do wysokości środków przeznaczonych na nagrody w ramach specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli pozostaje w sprzeczności art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Rada bowiem w Regulaminie, ustaliła wysokość środków ..” w wysokości do

1%...”, natomiast zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w budżetach organów prowadzących szkoły **w wysokości co najmniej 1%** planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.

W tym stanie rzeczy rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki