



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 31 sierpnia 2022 r.

Poz. 3684

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.326.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 11 sierpnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LI/405/2022 Rady Gminy Grunwald** z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Grunwald, w części dotyczącej:

- § 4 w: pkt 1, pkt 3, pkt 5, w zakresie sformułowania : ...”a w szczególności” ,
- § 6,
- § 9,
- § 10,
- § 11,
- § 12 pkt 1,
- § 16 w zakresie sformułowania: ...”warunków pracy” oraz „i środowiskowych”,
- § 20,
- § 21,
- § 22,
- § 25,
- § 26 ust. 4, ust. 5 w zakresie sformułowania: „z dołu”, ust. 6 w zakresie sformułowania: ...” wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane i ujęte w arkuszu organizacyjnym, a”, ust. 7 oraz
- § 33.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Grunwald, działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a, art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 z późn., dalej jako ustawa KN), ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Grunwald, zwany dalej Regulaminem.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 lipca 2022 r.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia Regulaminu, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, zostały podjęte z naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy KN, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu

zawodowego, w drodze regulaminu: wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 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.

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

W § 4 Regulaminu, Rada Gminy Grunwald określiła, poprzez sformułowanie „w szczególności”, w formie katalogu otwartego kryteria przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, dotyczące: uzyskiwania szczegółowych osiągnięć dydaktycznych (pkt 1), wprowadzania innowacji pedagogicznych skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania (pkt 3), oraz szczególnie efektywnego wypełniania zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem (pkt 5).

Rada Gminy, wprowadzając, katalog otwarty kryteriów przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia, umożliwiła przyznanie dodatku motywacyjnego podmiotom przyznającym ten dodatek (dyrektorom szkoły - nauczycielom i wicedyrektorom, a wójtowi – dyrektorom szkoły), w oparciu o inne warunki niż ustalone zostały przez Radę Gminy w Regulaminie.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy KN, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

W świetle powyższego, szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego winny być uregulowane w Regulaminie w sposób wyczerpujący, w formie katalogu zamkniętego. Wprowadzenie zatem kwestionowanych zapisów powoduje, iż bez ustawowego upoważnienia przekazane zostały kompetencji Rady Gminy Grunwald, innym podmiotom (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, wyrok z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt: III SA/Gd 80/08).

W § 6 oraz § 11 Regulaminu, Rada Gminy Grunwald, wprowadziła regulacje dotyczące odpowiednio, ustalenia wielkości nakładów finansowych na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli, wskazując, m.in. że wysokość na etat kalkulacyjny środków przyznawanych na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli oraz że wypłaty dodatków motywacyjnych, następują w ramach przyznawanych w budżecie szkoły środków.

Powyższe postanowienia zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem kompetencji. Zgodnie bowiem z ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy KN, rada gminy zobowiązana była do określenia wysokości stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Kwestionowane postanowienia odnoszą się natomiast do ustalenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektorów szkół oraz ograniczenia ich wypłaty. Należy wskazać, iż wprowadzenie ograniczenia wypłaty dodatków motywacyjnych, do środków przewidzianych w budżecie szkoły, może spowodować odmowę przez pracodawcę wypłaty przyznanego dodatku, zgodnie z kryteriami określonymi w Regulaminie.

W § 9 Regulaminu, postanowiono, iż decyzję o przyznaniu dodatku przekazuje się nauczycielowi/wicedyrektorowi/dyrektorowi w formie pisemnej, kopię decyzji włącza się do akt osobowych, a drugą przekazuje do księgowości.

Rada Gminy Grunwald, wprowadzając kwestionowane regulacje, określiła sposób realizacji postanowień Regulaminu, czym wykroczyła poza upoważnienie, wynikające z ww. art. 30 ust. 6 ustawy KN. Kwestionowane postanowienia § 9 Regulaminu naruszają jednocześnie obowiązek określony w art. 7 Konstytucji RP, nakazujący organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa.

Powyższe uwagi należy również odnieść do postanowień § 21 zd. 2, w których, Rada Gminy, postanowiła, iż o nabyciu prawa do dodatku lub jego zmianie pracodawca powiadamia pracownika na piśmie podając przyznaną kwotę w zł, z uwzględnieniem progów ustalonych w § 17-19.

W § 16 Regulaminu, wysokość dodatku funkcyjnego, o którym mowa w § 17 uzależniono, m.in. od wyników pracy oraz warunków środowiskowych.

Rada Gminy, na podstawie ww. przepisu, art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy KN, winna ustalić szczegółowe warunki przyznawania dodatku funkcyjnego. Dokonując jednak regulacji w tym zakresie Rada Gminy Grunwald wprowadziła, w ramach szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze, oprócz warunków związanych z pełnieniem tych funkcji również warunki dotyczące wyników pracy oraz uzależniając wysokość dodatku od warunków środowiskowych, które w ocenie organu nadzoru, pozostają w sprzeczności z intencją ustawodawcy i nie stanowią stricte warunków związanych z dodatkiem funkcyjnym. Dodatek ten traktować należy jako dodatek związany ze sprawowaną funkcją, na co wskazuje treść § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagradzania zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego za pracę w dniu wolnym od pracy. Zgodnie z tym przepisem, do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 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; sprawowanie funkcji: wychowawcy klasy, doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu, nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzeczeniach sądów administracyjnych, m.in. w wyrokach: WSA we Wrocławiu sygn. akt: IV SA/Wr 169/07, IV SA/Wr 294/08 z dnia 21 sierpnia 2008 r., w których Sąd stwierdził nieważność m.in. zapisów dotyczących wyników pracy szkoły czy warunków środowiskowych, w jakich funkcjonuje szkoła, wskazując, iż dodatek funkcyjny związany jest ze sprawowaną funkcją, w związku z czym jego wysokość nie powinna być uzależniona od czynników mogących warunkować wysokość dodatku motywacyjnego. Powyższe stanowisko prezentuje również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r. sygn. akt: II SA/Ol 933/11. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt: I OSK 2908/13, stwierdził, iż: „Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko”.

W § 20 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż prawo do dodatku funkcyjnego, o którym mowa w § 14-19 powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawstwa klasy lub funkcji opiekuna stażu, a jeżeli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.

W § 21 zd. 1 oraz § 10 Regulaminu, Rada wskazała odpowiednio, że dodatek funkcyjny oraz dodatek motywacyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia. Natomiast w § 25 oraz § 26 ust. 5 Regulaminu, Rada postanowiła odpowiednio, o wypłacie dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy oraz wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw, z dołu.

W świetle art. 39 ust. 1 ustawy KN, 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. Zgodnie zaś z art. 39 ust. 3-4 ustawy KN, 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 (ust. 3), zaś w przypadku gdy 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 (ust. 4). Tym samym, to ustawa, a nie akt normatywny organu stanowiącego gminy, rozstrzyga, w jaki sposób - z góry, czy z dołu - są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/WR 560/06). Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z uwagi na to, iż ustawa - Karta Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu zmiany wysokości wynagrodzenia oraz terminy wypłaty wynagrodzenia i poszczególnych jego składników, nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Wskazane powyżej postanowienia Regulaminu stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów ustawy KN i w tym zakresie należało stwierdzić ich nieważność. Zgodnie bowiem z ugruntowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem, uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Takie postanowienia uchwały, jako istotnie naruszające prawo, są nieważne.

Odnosząc się do postanowienia § 22 Regulaminu, ustalającego okoliczności, w których nauczyciel traci prawo do dodatku funkcyjnego, należy wskazać, iż również to postanowienie zostało podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej do określenia wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy KN. W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14). Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy KN, 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 treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Organ prowadzący szkołę nie może zatem stanowić regulacji dotyczących "wynagrodzenia" jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w ustawie Karta Nauczyciela. W kompetencji ww. przepisu art. 30 ust. 6 nie mieści się, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany, traci się do niego prawo lub kiedy nie przysługuje (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt: IV SA/Wr 494/08).

Powyższe stanowisko organu nadzoru, odnoszące się do utraty prawa do dodatków, znajduje również odzwierciedlenie w wyroku: WSA w Gliwicach z dnia 26 lutego 2020 r. sygn. akt: III SA/Gl 29/20, NSA z dnia 29 maja 2009 r. sygn. akt: I OSK 180/09, WSA w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2011 r. sygn. akt: II SA/Ol 933/11.

W § 25 Regulaminu Rada Gminy, wprowadziła regulacje dotyczące terminu wypłaty dodatków za trudne i uciążliwe warunki pracy, wskazując jednocześnie, iż dodatki te wypłacane są za godziny faktycznie zrealizowane w warunkach trudnych lub uciążliwych.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy KN, dodatek za warunki pracy stanowi jeden ze składników wynagrodzenia. Z art. 91c ww. ustawy, wprost wynika, 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 może zatem uzależniać wypłaty któregośkolwiek ze składników wynagrodzenia od efektywnego, czy też faktycznego wykonywania pracy. Kwestie bowiem okresów, za które przysługuje wynagrodzenie regulują przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy szczególne (pragmatyka). Treść kwestionowanego postanowienia wskazuje, iż w przypadku przebywania, np. na urlopie wypoczynkowym, mimo przysługiwania wynagrodzenia, dodatek ten nie przysługiwałby nauczycielowi w tym okresie. Zatem § 25 Regulaminu, narusza art. 9 § 2 Kodeksu pracy, z którego wynika, iż postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Uchwalony na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela regulamin nie może być przepisem szczególnym, w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia.

Wskazać należy również na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt: IV SA/Wr 294/08, w którym Sąd stwierdził, iż: "Nieusprawiedliwiony byłby generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy, godziny nadwymiarowe czy godziny doraźnych zastępstw, brany jest pod uwagę czas wyłącznie efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela", a który to pogląd organ nadzoru w pełni podziela.

Rada Gminy nie była zatem uprawniona, aby uzależniać prawo do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia nauczycielowi tzn. dodatku za warunki pracy, od faktycznego wykonywania pracy w tych warunkach, ponieważ Kodeks pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet gdy nie świadczy pracy.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 r. sygn. akt: IV SA/Po 887/19, stwierdził, iż : „wiążący prawo do dodatku za trudne warunki pracy wyłącznie z faktycznie przepracowanymi w takich warunkach godzinami zajęć, jest wadliwe już z tego powodu, że bezpodstawnie ogranicza uprawnienia do ww. dodatku w stosunku do wynikających z regulacji wyższego rzędu. W szczególności, jak trafnie zauważono w skardze, niezasadnie pozbawia uprawnienia do analizowanego dodatku za czas przebywania na urlopie wypoczynkowym, a nawet szerzej: za okres niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego”.

Powyższe uwagi, należy również odpowiednio odnieść do kwestionowanego § 26 ust. 6 Regulaminu, w którym Rada Gminy postanowiła, iż wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane i ujęte w arkuszu organizacyjnym (...).

Podkreślić jednocześnie należy, iż kwestie okresów, za które przysługuje wynagrodzenie regulują przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy szczególne (pragmatyka), m.in. § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania nauczycielom urlopów dla dalszego kształcenia się, dla celów naukowych, artystycznych, oświatowych i z innych ważnych przyczyn oraz ulg i świadczeń związanych z tym kształceniem, a także organów uprawnionych do ich udzielania (DZ.U. z 2001 r. Nr 1 poz. 5), zgodnie z którym za czas urlopu szkoleniowego oraz płatnego zwolnienia od pracy nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia. Godziny nadwymiarowe, przydzielone nauczycielowi w planie organizacyjnym szkoły i przypadające do realizacji w okresie urlopu szkoleniowego, traktuje się jak godziny faktycznie przepracowane. Zatem § 26 ust. 6 Regulaminu w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia - „wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane i ujęte w arkuszu organizacyjnym”, pozostaje w sprzeczności z powołanym § 14 rozporządzenia oraz narusza art. 9 § 2 Kodeksu pracy.

W § 26 ust. 4 Regulaminu, postanowiono, iż nauczyciel, który w dniu pracy opiekuje się młodzieżą na zorganizowanej przez szkołę wycieczce lub innej imprezie, na którą został delegowany jako opiekun przez dyrektora szkoły, zachowuje prawo do pełnego wynagrodzenia wraz z przydzielonymi mu w danym dniu godzinami nadwymiarowymi.

W myśl art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, w regulaminie wynagradzania nauczycieli unormowane powinny być szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W ocenie organu nadzoru, sformułowanie "obliczanie" to inaczej rachunkowa operacja, ustalenie wielkości czegoś, uwzględnienie czegoś w planach, działaniach. Obliczanie zatem to działania rachunkowe wedle określonych, wcześniej ustalonych już zasad i reguł. Oznacza to, że rada gminy na podstawie ww. przepisu nie jest umocowana do ustalania zasad przyznawania, czy nabywania prawa do tego rodzaju składników wynagrodzenia, a więc za godziny nadwymiarowe i doraźnych zastępstw lub też określania sytuacji, w których nauczyciel zachowuje lub zostaje ich pozbawiony. Trzeba wyraźnie zaakcentować, że w zakresie pojęcia "warunki obliczania" nie mieści się kompetencja do określenia katalogu, okoliczności, które będą stanowiły podstawę do przyznania nauczycielowi wynagrodzenia, w tym do decydowania, w jakich przypadkach zachowuje on lub traci prawo do wynagrodzenia.

W ust. 7 § 26 Regulaminu, Rada Gminy Grunwald, postanowiła, iż godziny zajęć doraźnego zastępstwa wykonuje się wyłącznie w przypadku zagrożenia realizacji programu nauczania, w pozostałych przypadkach realizuje się zmieniony plan nauczania lub zajęcia statutowe.

Kwestionowane postanowienie Regulaminu, pozostaje w sprzeczności z art. 35 ust. 2a ustawy KN, zgodnie z którym 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.

W § 12 pkt 1 Regulaminu, Rada Gminy postanowiła, iż wysokość dodatku motywacyjnego dla dyrektora i wicedyrektora szkoły ustala się w oparciu o kryteria określone w § 4 oraz uwzględniając właściwą współpracę z organem prowadzącym.

Sformułowanie zawarte w kwestionowanym postanowieniu - „właściwą współpracę z organem prowadzącym”, jest niejasne i mało precyzyjne, pozwalające na tzw. „luz interpretacyjny”, co prowadzi do naruszenia zasad przyzwoitej legislacji znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwali stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

W § 33 Regulaminu, postanowiono, iż w sprawach nieuregulowanych w niniejszym Regulaminie stosuje się przepisy ustawy Karta Nauczyciela oraz przepisy ustawy Kodeks Pracy.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów, ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym, od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Zgodnie z poglądami doktryny, ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. 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.

Zatem treści kwestionowanego § 33 Regulaminu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Mając powyższe na uwadze postanowiono, jak na wstępie.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Piotr Opaczewski
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski