



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2514

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.172.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Dubeninki Nr XL/325/24 z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie regulaminu wynagradzania i przyznawania dodatków nauczycielom zatrudnionym w szkole prowadzonej przez Gminę Dubeninki.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Dubeninki przyjęła regulamin wynagradzania i przyznawania dodatków nauczycielom zatrudnionym w szkole prowadzonej przez Gminę Dubeninki, określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród nauczycielom zatrudnionym w szkole, stanowiący załącznik do uchwały, zwany w dalszej części Regulaminem.

Uchwała do organu nadzoru wpłynęła w dniu 2 kwietnia 2024 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy oraz za warunki pracy,
- 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

W art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela wskazano, że 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.

Ponadto, kwestie przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy.

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Dubeninki zrealizowała kompetencje prawodawczą w części w sposób istotny naruszający prawo. Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że zakwestionowanie uchwały w powyższym zakresie nie umożliwia funkcjonowanie w porządku prawnym tej części regulaminu, który reguluje dodatek za wysługę lat, dodatek motywacyjny dodatek za warunki pracy oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe. Podkreślić należy, że ustawowe warunki (doprecyzowane w zakresie delegacji ustawowej w uchwale) przyznawania świadczeń są niezależne od siebie, czemu nie przeczy możliwość ich kumulowania się w sytuacji poszczególnych nauczycieli. Powyższe stanowisko znalazło akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2010 r., I OSK 1518/09, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 lipca 2016 r., II SA/OI 799/16).

Jednakże w przypadku określenia stawki dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły (§ 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu) w wysokości od 10% do 40% kwoty bazowej określonej corocznie w ustawie budżetowej, Rada Gminy Dubeninki nie określiła kryteriów przyznania tego dodatku, co powoduje, że wysokość dodatku funkcyjnego dyrektora szkoły zostaje uzależniona od arbitralnej decyzji organu wykonawczego, podczas gdy przekazanie ww. zagadnień do regulacji w akcie prawa miejscowego ma na celu wyeliminować, względnie maksymalnie ograniczyć luz decyzyjny w powyższym zakresie (por. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3357/21). Podkreślić również należy, że osoba uprawniona do dodatku funkcyjnego powinna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości. Regulamin, w tej części, nie wskazuje na obiektywne czynniki, które mogą wpływać na wysokość dodatku funkcyjnego. Dopiero zatem określenie również kryteriów przyznawania tego dodatku, w formie jaką przyjęła Rada Gminy Dubeninki, w § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, pozwoli na prawidłową realizację delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela i zapewni zachowanie spójności przepisów.

Z uwagi na powyższe zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu. Wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. przepisu oznacza, że Regulamin nie określa obligatoryjnego elementu wymienionego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, czyli wysokości stawek dodatku funkcyjnego dla dyrektora. Brak określenia wysokości dodatku funkcyjnego, przekłada się na możliwość stosowania ww. uchwały i prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej adresatów regulaminu, gdyż pozbawia nauczycieli, pełniących funkcję dyrektora przysługującego składnika wynagrodzenia, a to przesądza o konieczności wyeliminowania ww. uchwały w całości z obrotu prawnego (por wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/OI 7/23).

Wyeliminowania za obrotu prawnego, jako uchwalone bez podstawy prawnej, wymagają również poniższe przepisy Regulaminu:

- § 2 ust. 2, w którym postanowiono, iż dodatek przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Dodatek ten przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub innym chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie za czas choroby lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego.
- § 4 ust. 4 stanowiący, że dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia oraz w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze,

- § 4 ust. 6, który stanowi, iż prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawstwa lub funkcji, a jeżeli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia. Dodatkowo należy wskazać, iż zdaniem organu nadzoru kwestionowana norma § 4 ust. 6 Regulaminu, pozostaje niespójna z jego postanowieniem, zawartym w treści § 4 ust. 3,
- § 5 ust. 2 pkt 1, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym określono wysokość dodatku za warunki pracy, za prowadzenie zajęć indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego, wskazując iż dodatek ten przysługuje za każdą godzinę efektywnie przepracowaną wynikająca z osobistego zaszeregowania nauczyciela,
- § 5 ust. 4 stanowiący, że prawo do dodatku za warunki pracy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczycielowi powierzono wykonywanie obowiązków pracowniczych, z którymi dodatek jest związany, a jeżeli powierzenie obowiązków pracowniczych nastąpiło z pierwszym dniem miesiąca – dodatek przysługuje od tego dnia.

Odnosząc się do ww. przepisów Regulaminu, trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, 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. 33-34a, 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 Regulaminu, nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można zatem w ocenie organu nadzoru przyjąć, że regulacje te mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego, uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w ustawie Karta Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w aktach prawnych wyższego rzędu.

Wskazać należy, że stosownie do art. 80 zdanie 2 ustawy Kodeksu pracy, za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią, przy czym podkreślić trzeba, iż art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy. Ponadto, na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał przywoływane już rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Podkreślić zatem trzeba, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 ww. ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, ale właśnie z zastrzeżeniem art. 33, co oznacza, że zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, regulacja szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatków, należy do wyłącznej kompetencji Ministra Edukacji Narodowej.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na stanowisko, które wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14, konkludując, że „treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. 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, bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta 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 samodzielny uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09)”. Organ

prowadzący szkołę nie może zatem stanowić regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. W kompetencji ww. przepisu art. 30 ust. 6 ustawy Karta 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 2009 r., sygn. akt: IV SA/Wr 494/08, wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 135/20).

W § 3 Regulaminu Rada postanowiła, iż ustala się fundusz na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów, który stanowi 3,5% wynagrodzenia zasadniczego, wykonanego za poprzedni rok (ust. 1) oraz że wypłata dodatków motywacyjnych następuje w ramach przyznanych w budżecie szkoły środków (ust. 2).

Regulacja określająca pulę *środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów* jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, a powyższe postanowienia zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia, wynikającego z powołanego na wstępie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Dodać również należy, że w myśl art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych: dochody oraz przychody - stanowią prognozy ich wielkości (pkt 1) wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit (pkt 2).

Z przywołanego przepisu jednoznacznie wynika, że to uchwała budżetowa oraz plany finansowe jednostki sektora finansów publicznych określają kwoty wydatków w danym roku budżetowym, w tym z tytułu wypłaty wynagrodzeń nauczycielom. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do narzucenia kierownikowi danej jednostki, w *regulaminie* sposobu rozdysponowania środków na ten cel (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/OI 7/23).

W przepisach Regulaminu ustalających szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, przy ustalaniu poszczególnych warunków, użyto sformułowań bardzo ogólnych, nieprecyzyjnych i poprzez to wprowadzających możliwość interpretowania ich w sposób dowolny, co może doprowadzić do swobody oceniających spełnienia warunków przez nauczyciela przy ich ocenie (w § 3: w ust. 6 pkt 2 lit. a w zakresie sformułowania: ...”skuteczne i umiejętne” oraz lit. b w zakresie sformułowania: ...”efektywne”, w pkt 4 lit. c w zakresie sformułowania: ...”efektywne”, w pkt 5 lit. a w zakresie sformułowania: ... ”szczególna”, w ust. 7 pkt 4 w zakresie sformułowania: ...”szczególną”, w pkt 6 w zakresie sformułowania: ...”szczególne”, w pkt 10 w zakresie sformułowania: ... ”efektywną”).

Przepisy prawa miejscowego natomiast muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Kwestionowane zapisy Regulaminu, nie spełniają tego warunku, co powoduje że naruszają zasadę poprawnej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe uwagi należy odnieść również do sformułowań „znaczącej” oraz „wzorowe”. zawartych w § 6 ust. 2 pkt 2 i 3 Regulaminu, określające warunki przyznawania nagrody nauczycielom.

W § 3 ust. 7 pkt 8 Regulaminu, Rada uchwalając szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego związanych z powierzaniem stanowiska, wskazała jako warunek szczególną troskę o stan majątku szkoły.

W ocenie organu nadzoru warunek ten jest podstawowym obowiązkiem nauczycieli i dyrektora, i nie może dodatkowo stanowić kryterium warunkującego przyznanie dodatku motywacyjnego.

W art. 7 § 5 Regulaminu, Rada Gminy określając zasady ustalania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo i dodatkowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia (...), określono w istocie, kiedy wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje i kiedy nie przysługuje. W ust. 8 ww. przepisu jednocześnie postanowiono, iż wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy (z wyjątkiem zajęć zleconych przez dyrektora szkoły realizowanych w trakcie roku szkolnego, w szczególności wycieczek, zielonych szkół, wyjazdów w ramach projektu Erasmus+ oraz konferencji metodycznych).

Stosownie do wyżej powołanego art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący, w ramach regulaminu, ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw. Przyznawanie natomiast wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe

i doraźnych zastępstw następuje na zasadach określonych w ustawie Karta Nauczyciela i Kodeksie pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Do organu prowadzącego, zgodnie z wyżej powołanym przepisem, należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do ustalenia, kiedy nauczyciel zachowuje prawo lub traci uprawnienie do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, do czego zmierzają kwestionowane postanowienia Regulaminu. Ponadto należy wskazać, iż z kwestionowanej regulacji, wynika, iż w niektórych przypadkach nauczyciel nie otrzymywałby wynagrodzenia za przydzielone mu choć niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy (wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego, szkoleniowego). Dodatkowo należy wskazać, iż zgodnie z art. 9 § 2 ustawy Kodeks pracy, 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.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA w Kielcach, sygn. akt: II SA/Ke 271/08 oraz WSA we Wrocławiu, sygn. akt: IV SA/Wr 274/05, WSA w Gliwicach sygn. akt IV SA/GL 364/09.

Należy nadmienić, iż w § 5 ust. 1 Regulaminu w regulacji dotyczącej dodatków za warunki pracy użyto sformułowania „uciążliwych dla zdrowia”, gdy tymczasem w ww. rozporządzeniu mowa o dodatku za pracę w warunkach uciążliwych.

Ponadto wskazać należy, iż również § 8 ust. 1 Regulaminu jest poza delegacją ww. art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski