



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia środa, 9 października 2024 r.

Poz. 4423

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.313.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 607 z późn. zm.) stwierdzam nieważność załącznika do **uchwały Nr IV/26/24 Rady Gminy Dubeninki** z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkole prowadzonej przez Gminę Dubeninki, w części:

- § 4 ust. 1 zd. 2 (rozdział III),
- § 4 ust. 2 (rozdział III),
- § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e w zakresie sformułowania „ścisłą” (rozdział III),
- § 4 ust. 9 (rozdział III),
- § 5 ust. 2 pkt 1 w zakresie sformułowania: ...”przepracowaną” (rozdział V), ,
- § 6 ust. 1 części wstępnej w zakresie: ..1% planowanych, rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczyciel. Środki te są planowane przez dyrektora w rocznym planie finansowym szkoły” (rozdział VI) oraz
- § 7 ust. 5 (rozdział VII).

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Dubeninki, na sesji w dniu 28 sierpnia 2024 r., powołując się na art. 30 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, uchwaliła Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkole prowadzonej przez Gminę Dubeninki, stanowiący załącznik do uchwały, dalej zwany Regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 września 2024 r.

Materialną podstawę do wprowadzenia przedmiotowego Regulaminu, stanowi przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym 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.

Kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie wykonują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

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 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 myśl 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. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób istotny narusza prawo.

W treści rozdziału III w § 4 ust. 1 zd. 2 Regulaminu ustalono, że fundusz na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów, ustala się w wysokości 3,5 % planowanego wynagrodzenia zasadniczego na dany rok budżetowy.

Przytoczona regulacja wykracza poza delegację ustawową.

Zgodnie z ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący gminy jest zobowiązany do określenia wysokości stawki *dotatku motywacyjnego* oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Kwestionowane postanowienie określające pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Ponadto, 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 przytoczonego 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 jednostki samorządu terytorialnego do narzucenia kierownikom poszczególnych jednostek, w tym dyrektorom szkół w Regulaminie wynagradzania nauczycieli, sposobu rozdysponowania środków na ten cel.

Tożsame stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2023 r., sygn.: II SAIOI 7/23, tak też Wojewoda Warmińsko-Mazurski m.in. w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 7 kwietnia 2023 r., znak: PN.4131.141.2023, z dnia 8 marca 2024 r., znak: PN.4131.106.2024).

Poza delegacją również ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wprowadzona została w rozdziale III, regulacja § 4 ust. 2 Regulaminu, dotycząca wypłaty dodatków motywacyjnych.

W § 4 ust. 6 rozdziału III Regulaminu uregulowano szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego z uwzględnieniem kryteriów zawartych w treści § 6 rozporządzenia. W pkt 2 lit. e ww. przepisu określone zostały warunki w ramach osiągnięć wychowawczo - opiekuńczych, wskazując na ścisłą współpracę z rodzicami poprzez tworzenie warunków do aktywnego udziału rodziców w organizowaniu procesu wychowawczo-dydaktyczno-opiekuńczego dziecka.

Sformułowanie zawarte w kwestionowanym postanowieniu - „ścisłą”, 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 oczekiwać mogą 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 § 4 ust. 9 rozdziału III Regulaminu, postanowiono, iż decyzję o przyznaniu dodatku motywacyjnego nauczycielowi lub dyrektorowi szkoły przekazuje się w formie pisemnej.

Rada Gminy Dubeninki, wprowadzając kwestionowaną regulację, określiła sposób realizacji postanowień Regulaminu, czym wykroczyła poza upoważnienie, wynikające z ww. art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Kwestionowane postanowienie Regulaminu narusza jednocześnie obowiązek określony w art. 7 Konstytucji RP, nakazujący organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa.

W § 5 ust. 2 pkt 1 (rozdział V) Regulaminu Rada Gminy Dubeninki postanowiła, jak wynika z treści, iż nauczycielom prowadzącym określone zajęcia przysługują dodatki za warunki pracy w wysokości stosownego procentu stawki godzinowej za każdą godzinę przepracowaną wynikająca z osobistego zaszeregowania nauczyciela.

Jak wynika z powyższej regulacji Rada uzależniła prawo nauczycieli do otrzymywania dodatków za warunki pracy od faktycznego przepracowania godzin w takich warunkach.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Dubeninki naruszyła art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Z art. 91c ww. ustawy Karta Nauczyciela, 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 § 5 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 ponadwymiarowe 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 uzależnić 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”.

W ramach delegacji ww. przepisu art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela nie mieści się również regulacja części wstępnej § 6 ust. 1 (rozdział VI) w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego - ”1 % planowanych, rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Środki te są planowane przez dyrektora w rocznym planie finansowym szkoły”.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, jak wskazano wyżej, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu 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. Zgodnie natomiast art. 49 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, 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. Tym samym to na mocy ustawy w budżetach organów prowadzących określa się wysokość planowanego funduszu na wypłatę nagród. Brak jest zatem podstaw prawnych do określania wysokości planowanego funduszu w Regulaminie.

W rozdziale VII - Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, w § 7 ust. 5 Regulaminu, Rada Gminy Dubeninki określając zasady ustalania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dni w tygodniach, w których przypadają dni ustawowo i dodatkowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, określiła w istocie, kiedy wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje i kiedy ono nie przysługuje.

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 Kodeks 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, czy urlopu szkoleniowego). Zgodnie z art. 9 § 2 ustawy Kodeks pracy, jak wskazano wyżej, 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 z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/GL 364/09.

Reasumując należy podkreślić, iż udzielona organowi stanowiącemu jednostek samorządu terytorialnego norma kompetencyjna, zawarta w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela ma szeroki zakres, nie oznacza to jednak dowolności w zakresie wprowadzonej regulacji, zaistniała zatem konieczność wyeliminowania postanowień wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego z obrotu prawnego.

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

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