



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 4 czerwca 2025 r.

Poz. 2337

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.112.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.), stwierdzam **nieważność załącznika do uchwały Nr BRM.0007.25.2025 Rady Miejskiej w Ornece z dnia 30 kwietnia 2025 r.** w sprawie ustalenia „Regulaminu określającego wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw” w części dotyczącej § 4 ust. 1, § 6 ust. 4, § 7 ust. 9.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Ornece, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust.1 i art. 41 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2024 r., poz. 986 ze zm.), ustaliła Regulamin określający wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, zwany dalej Regulaminem.

Zdaniem organu nadzoru, załącznik do przedmiotowej uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

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 prawodawczą organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Mając powyższe na uwadze, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego winien, zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określić dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (za wysługę lat, funkcyjnego motywacyjnego oraz za warunki pracy) oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe 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.

Działając w oparciu o cytowane przepisy, w § 4 ust. 1 kwestionowanego załącznika do uchwały Nr BRM.0007.25.2025 Rada Miejska w Ornece postanowiła, że w budżecie każdej szkoły, przedszkola, planuje się corocznie środki z przeznaczeniem na dodatki motywacyjne nauczycieli, na każdy etat kalkulacyjny nauczyciela w danym stopniu awansu zawodowego, z uwzględnieniem środków na dodatki motywacyjne

dyrektorów szkół, w tym środki z przeznaczeniem na dodatki motywacyjne dyrektorów szkół i innych nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w szkole.

Zgodnie z ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący gminy jest zobowiązany do określenia *wysokości* stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Kwestionowane postanowienie odnosi się natomiast do ustalenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych w poszczególnych szkołach oraz utworzenia w praktyce funduszu na dodatki motywacyjne. Przedmiotowy regulamin stanowi akt prawa miejscowego, zatem winien zawierać tylko normy mające charakter powszechnie obowiązujący, jak również winien mieścić się w granicach wskazanego w ww. art. 30 ust. 6 upoważnienia ustawowego. Tymczasem, regulacja określająca konieczność zaplanowania w „budżecie” każdej szkoły puli *środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne* dla nauczycieli i dyrektorów została wprowadzona bez podstawy prawnej, z przekroczeniem kompetencji (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/OI 7/23).

Wylimitowania za obrotu prawnego, jako uchwalone bez podstawy prawnej, wymagają również postanowienia Regulaminu, stanowiące, iż:

- dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach za, które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych powodów obowiązków, do których przypisany jest ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia (§ 6 ust. 4 Regulaminu),
- dodatek nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie stanu nieczynnego i 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 (§ 7 ust. 9 Regulaminu).

Odnosząc się do przywołanych przepisów ww. 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 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 załącznika do uchwały, nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można zatem uznać, 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.

W szczególności, wskazać należy, że w zgodnie z art. 80 zdanie 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy (Dz. U. z 2025 r., poz. 277, z późn. zm.), 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 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.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/OI 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 samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (patrz 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 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 (patrz. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 135/20).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało rozstrzygnąć, 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.

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