



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 02 lutego 2023 r.

Poz. 845

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.49.2023.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 1 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/256/2022 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Moryń.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Moryniu podjęła uchwałę Nr XXXII/256/2022 w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Moryń. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 stycznia 2023 r. W toku badania legalności tego aktu ustalono, że niektóre jego postanowienia w sposób istotny naruszają prawo.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela¹⁾, 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) szczególne 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. Składniki wynagrodzenia nauczycieli wymienione zostały w art. 30 ust. 1 ww. ustawy, w myśl którego wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z: wynagrodzenia zasadniczego (pkt 1), dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy (pkt 2), wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 3), 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 (pkt 4).

Na mocy przywołanych przepisów Rada Miejska w Moryniu uprawniona była do podjęcia uchwały Nr XXXII/256/2022, w której ustaliła Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla

¹⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 z późn. zm.).

których organem prowadzącym jest Gmina Moryń, jednak analiza tego aktu prowadzi do wniosku, że nie zawiera on wszystkich spraw przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w regulaminie wynagradzania nauczycieli. W §5 ust. 1 w rozdziale 5. pt. „Dodatek za warunki pracy” załącznika do ww. uchwały wskazano, że *nauczycielowi przysługuje dodatek za warunki pracy z tytułu pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach zgodnie z postanowieniami art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela*. Dalsze postanowienia dotyczą już tylko dodatku za trudne warunki pracy, brak jest natomiast uregulowań odnoszących się do pracy w uciążliwych warunkach. Tym samym, nie zostały określone: wysokość stawek dodatku za pracę nauczyciela w uciążliwych warunkach oraz szczegółowe warunki jego przyznania. Ponieważ nie została wypełniona dyspozycja art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, uznać trzeba, że przyjęty przez Radę Miejską w Moryniu regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Moryń jest niekompletny, a przez to prawnie wadliwy. Uchybienie to ma charakter istotnego naruszenia prawa, w tej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na uwzględnienie nie zasługują przesłane przez Burmistrza Morynia wyjaśnienia²⁾, w których organ wskazał, że: *Gmina Moryń po przeprowadzonej racjonalizacji sieci szkolnej prowadzi tylko jedną szkołę podstawową. Aktualnie nie istnieją i nic nie wskazuje na to, że w przewidywalnej perspektywie zaistnieją przesłanki do wypłaty dodatku za uciążliwe warunki pracy*. Pamiętać trzeba, że uchwała w przedmiocie regulaminu wynagrodzenia nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy abstrakcyjne i generalne, adresowane do nauczycieli zatrudnionych aktualnie i w całym okresie jej obowiązywania (także w przyszłości) w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Moryń, zaś jej przepisy mogą być stosowane wielokrotnie. W uchwale tej powinny być więc kompleksowo uregulowane wszystkie kwestie dotyczące wynagradzania nauczycieli, w szczególności przyznawania im dodatków, zgodnie z wola ustawodawcy.

Niezależnie od powyższego, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXII/256/2022 Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Moryń, zawiera niektóre postanowienia niezgodne z prawem, tj.: §3 ust. 10 i ust. 12, §4 ust. 1 pkt 4, ust. 4 i ust. 8 oraz §6 ust. 8, które – zdaniem organu nadzoru – zostały uchwalone z przekroczeniem granic upoważnienia przewidzianego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W postanowieniach tych Rada ustaliła takie warunki przyznania dodatków do wynagrodzenia nauczycieli, które wykraczają poza jej kompetencje wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Zaznaczyć trzeba, że swoboda organu stanowiącego gminy w określaniu szczegółowych warunków przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, w tym dodatków, o których mowa w kwestionowanych postanowieniach (dodatku motywacyjnego i dodatku za warunki pracy), jest w pewnym stopniu ograniczona. Jak wskazuje wprost art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, działanie organu w tym zakresie musi uwzględniać zastrzeżenia z art. 33-34a ww. ustawy, ale także treść innych unormowań zawartych w tym akcie. Oznacza to, że przyjęte przez Radę Miejską rozwiązania muszą być zgodne również z ogólnymi regułami przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ustalonymi w 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 od pracy³⁾.

Powyższego wymogu nie spełnia §3 ust. 10 załącznika do badanej uchwały, w myśl którego *przyznanie dodatku motywacyjnego dla nauczyciela rozpoczynającego pracę w danej szkole może nastąpić po okresie umożliwiającym oceną jego pracy, nie krótszym niż 6 miesięcy*. Regulacja ta pozostaje w sprzeczności z ogólnymi warunkami przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określonymi w §6 ww. rozporządzenia, do których należą: osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze, wprowadzanie innowacji pedagogicznych skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w realizację innych czynności i zajęć wynikających z zadań statutowych szkoły, w tym zajęć opiekuńczych i wychowawczych uwzględniających potrzeby i zainteresowania uczniów, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej. Z katalogu tego w żaden sposób

²⁾ Pismo z dnia 24 stycznia 2023 r., znak: ROO.4424.2.2023.MG.

³⁾ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 416 z późn. zm.)

nie wynika uprawnienie do wprowadzania przesłanki warunkującej otrzymanie dodatku motywacyjnego od długości zatrudnienia u danego pracodawcy, jak uczyniła Rada Miejska w Moryniu w §3 ust. 10 załącznika do uchwały Nr XXXII/256/2022. Takie działanie organu stanowiącego Gminy Moryń wykracza poza upoważnienie ustawowe do uszczegółowienia przez radę gminy zapisów ustawowych w zakresie wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela). Uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego od stażu pracy stoi w sprzeczności z celem, dla którego taki dodatek jest przyznawany, jak również godzi w zasadę równości wobec prawa wskazaną w art. 32 Konstytucji RP⁴⁾. Należy zwrócić uwagę, że celem i istotą przyznawania dodatku motywacyjnego jest zachęcanie każdego nauczyciela do działania i podnoszenia efektywności pracy, nie zaś różnicowanie pod kątem przepracowanego okresu, na który nauczyciele nie mają wpływu.⁵⁾

Z kolei, w §3 ust. 12 załącznika do przedmiotowej uchwały wymienione zostały okoliczności, w których dodatek motywacyjny nauczycielowi nie przysługuje, tj.: *za okres urlopu dla poratowania zdrowia, w okresie przebywania w stanie nieczynnym, za dni, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie chorobowe, zasiłek z ubezpieczenia społecznego lub świadczenie rehabilitacyjne*. Ustalenie przesłanek *de facto* pozbawienia nauczyciela dodatku motywacyjnego nie sposób uznać za warunek przyznania tego dodatku, a tylko w takim zakresie upoważniona jest Rada na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Z tego samego względu wadliwy jest §4 ust. 8 Regulaminu, wskazujący sytuacje, w jakich nauczycielowi nie przysługuje dodatek funkcyjny (np. nieusprawiedliwiona nieobecność w pracy, okres urlopu dla poratowania zdrowia, dni, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze itd.).

W przypadku dodatku funkcyjnego zaakcentowania jeszcze wymaga, że dodatek ten jako składnik wynagrodzenia nauczyciela jest ściśle powiązany bądź z piastowanym przez niego stanowiskiem kierowniczym, bądź też z pełnioną przez nauczyciela funkcją (wychowawcy klasy, doradcy metodycznego, nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu, mentora, nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym). O tym zatem, czy nauczycielowi będzie przysługiwać dodatek funkcyjny, będą rozstrzygać okoliczności faktyczne, tj. zajmowane stanowisko bądź pełniona funkcja, z którymi nieodłącznie wiąże się prawo do tego dodatku. Oznacza to, że Rada Miejska w uchwalonym przez siebie regulaminie nie może władczo rozstrzygać, na jaki okres ustalany jest ten dodatek, skoro to nie do niej należy decydowanie o tym, przez jaki okres nauczyciel pełnić będzie określoną funkcję bądź zajmować kierownicze stanowisko. Wobec tego, niedopuszczalne jest ustalenie w §4 ust. 4 załącznika do uchwały Nr XXXII/256/2022, że dodatek funkcyjny przyznawany jest raz w danym roku szkolnym, a także wskazanie okresów, w których dodatek funkcyjny nauczycielowi się nie należy – jak uczyniła to Rada w §4 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, postanawiając, że za sprawowanie funkcji mentora nie przysługuje dodatek funkcyjny w lipcu i sierpniu każdego roku.

Niezgodny z prawem jest również §6 ust. 8 ww. załącznika do ww. uchwały, który stanowi, że: *Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w szczególności w związku z:*

- 1) *zawieszeniem zajęć z powodu epidemii, warunków pogodowych lub innych sytuacji losowych trwających nie dłużej niż 3 dni;*
- 2) *wyjazdem uczniów na wycieczki, imprezy szkolne, konkursy, zawody sportowe, olimpiady;*
- 3) *chorobą ucznia nauczanego indywidualnie, trwającą nie dłużej niż tydzień;*
- 4) *wyjazdem wynikającym z polecenia służbowego dyrektora szkoły;*
- 5) *trwaniem rekolekcji;*
- 6) *Dniem Edukacji Narodowej;*
- 7) *dniem rozpoczęcia i zakończenia roku szkolnego;*

traktuje się jako godziny faktycznie przepracowane pod warunkiem, że w godzinach wymienionych w powyższych punktach nauczyciel będzie pozostawał do dyspozycji dyrektora. Cyt. postanowienie wymienia okoliczności, w których pomimo niezrealizowania przez nauczyciela ponadwymiarowych godzin zajęć

⁴⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn.. akt. II SA/Sz 109/22.

dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, będą one uznane za faktycznie przepracowane. Do ustalenia takiej zasady Rada Miejska w Moryniu nie jest upoważniona. W myśl bowiem art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, w regulaminie wynagradzania nauczycieli unormowane powinny szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. 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 na podstawie ww. przepisu nie jest umocowana do ustalania zasad przyznawania, czy nabywania prawa do tego rodzaju składników wynagrodzenia, a więc za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw lub też określania sytuacji, w których nauczyciel zostaje ich pozbawiony⁶⁾. W zakresie pojęcia „warunki obliczania” nie mieści się kompetencja do określenia katalogu, rodzaju okoliczności, które będą stanowiły podstawę do przyznania nauczycielowi wynagrodzenia, w tym do decydowania, w jakich przypadkach zachowuje on lub traci prawo do wynagrodzenia.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, z uwagi na niewypełnienie przez Radę Miejską w Moryniu dyspozycji art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, a także w związku z istotnym naruszeniem prawa przez niektóre postanowienia uchwały Nr XXXII/256/2022 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Moryń, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tego aktu w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

⁶⁾ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/GI 143/10.