



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 26 września 2017 r.

Poz. 6047

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.420.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 lipca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność załącznika do uchwały nr XXX/243/2017 Rady Gminy w Kole z dnia 21 czerwca 2017 roku w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli i dyrektorów placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Koło w następującym zakresie: § 1 pkt 1 i 5 w zakresie zwrotu: „i szkodliwe dla zdrowia”, § 2 pkt 5 w zakresie zwrotu: „w tym”, § 4, § 5 ust. 4-8, § 6 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 w zakresie zwrotu: „i 3” i ust. 4, § 7 ust. 3, § 8 ust. 1 pkt 1, pkt 3 lit. a i b i ust. 2 pkt 1 lit. d, § 9 ust. 3, 4, 5 i 7 zdanie drugie, § 10 ust. 1 pkt 4, ust. 2 w zakresie zwrotu: „oraz jakość pracy związanej z pełnieniem funkcji, a w szczególności:” oraz lit. a-g, ust. 3 w zakresie zwrotu: „oraz jakość pracy związanej z pełnionym stanowiskiem kierowniczym”, § 11 ust. 2-4, § 12 ust. 3, § 13 ust. 3, § 14 ust. 5-8, § 15 ust. 5, § 16, § 17 ust. 4, § 18 ust. 1 w zakresie zwrotu: „a w przypadku nauczycieli, o którym mowa w § 18 ust. 4, na ich wspólny wniosek” oraz § 23 ust. 1 w zakresie zwrotu: „zwłaszcza” i ust. 2 w zakresie zwrotu: „w szczególności”

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałę nr XXX/243/2017 Rada Gminy w Kole podjęła na sesji 21 czerwca 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) w związku z art. 30 ust. 6 i 6a, art. 49 ust. 2, art. 54 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r., poz. 1379 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 czerwca 2017 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Kole przyjęła Regulamin wynagradzania nauczycieli i dyrektorów placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Koło, stanowiący załącznik do tejże uchwały (zwany dalej: „Regulaminem”).

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 30 ust. 6 z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (dalej: „Karta Nauczyciela”), zgodnie z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, 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 i 34,

- 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.

Podstawę prawną uchwały stanowi również przepis art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, który uprawnia organy prowadzące szkoły do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Rada Gminy w Kole skorzystała ponadto z upoważnienia wynikającego z art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela, w myśl którego organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa w trybie, o którym mowa w art. 30 ust. 6, wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania, z uwzględnieniem zasad określonych w ust. 3.

Z przepisów art. 91d pkt 1 karty Nauczyciela wynika, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone m.in. w art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 oraz art. 54 ust. 7 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Podkreślić należy, że oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada Gminy w Kole podjęła szereg przepisów Regulaminu z przekroczeniem zakresu kompetencji wynikających z powołanych przepisów Karty Nauczyciela, jak również wkroczyła w sposób spreczny z prawem w materię uregulowaną aktami wyższego rzędu, w szczególności powtarzając lub modyfikując unormowania ustawowe i w randze rozporządzenia.

## I

Mając na względzie normy kompetencyjne wynikające z przytoczonych na wstępie przepisów Karty Nauczyciela stwierdzić należy, że nie obejmują one upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli. Stąd też za podjęte bez podstawy prawnej uznać należy postanowienia § 4, a w konsekwencji także § 1 pkt 1 Regulaminu. Podkreślić ponadto należy, że regulacje § 4 Regulaminu wkraczają w materię uregulowaną ustawowo

(art. 30 ust. 2, art. 30 ust. 5, art. 30 ust. 10 *a contrario*, art. 39 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela), przy czym przepisy ust. 1 i 5 stanowią niedozwoloną modyfikację odpowiednio: art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, który uzależnia wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela nie tylko od posiadanego stopnia awansu zawodowego i realizowanego obowiązkowego wymiaru zajęć, ale także od posiadanych kwalifikacji oraz art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo nie tylko do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, ale też do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54.

W odniesieniu do przepisu § 4 ust. 2 Regulaminu wyjaśnić należy, że rada gminy, w oparciu o art. 30 ust. 10 i 10a w zw. z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, może zwiększać środki na wynagrodzenia nauczycieli, w tym podwyższać minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego, ustalone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 1. Organy prowadzące mogą ponadto upoważniać dyrektorów szkół, w indywidualnych przypadkach oraz w granicach ustalonego planu finansowego szkoły, do przyznawania minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela wyższej od ustalonej w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 1 lub podwyższonej przez organ prowadzący. Zatem regulacja przez radę gminy kwestii stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli byłaby dopuszczalna tylko o tyle, o ile rada skorzystałaby z omawianej normy kompetencyjnej i postanowiła o podwyższeniu tychże stawek, ewentualnie o stosownym upoważnieniu dyrektorów szkół.

## II

W § 5 Regulaminu Rada unormowała wysokość i szczegółowe zasady przyznawania dodatku za wysługę lat. W przepisach ust. 4-8 zawarte zostały regulacje dotyczące zaliczania okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat.

Rada gminy określając w oparciu o art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wysokość dodatku za wysługę lat oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, winna uwzględnić zapisy art. 33 Karty Nauczyciela, w tym ust. 3, z którego wynika, że szczególne przypadki zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat, ustawodawca powierzył do określenia w drodze rozporządzenia ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy. Upoważnienie wynikające z art. 33 ust. 3 Karty Nauczyciela zrealizowane zostało w § 7 rozporządzenia 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 ze zm.), zwanego dalej: „Rozporządzeniem”.

W ocenie organu nadzoru dokonane przez ustawodawcę upoważnienie właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat, wyklucza w tym zakresie uprawnienia legislacyjne rady gminy. Z tego powodu regulacje § 5 ust. 4-8 Regulaminu uznać należy za podjęte bez podstawy prawnej.

## III

W § 6 Regulaminu Rada ustaliła, że nauczycielowi przyznaje się dodatek motywacyjny w zależności od osiągniętych wyników pracy, m.in. za: „jakość świadczonej pracy, dodatkowym zadaniem lub zajęciem” (pkt 2), „ocenę jego pracy” (pkt 3) oraz „zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela” (pkt 4). W ocenie organu nadzoru zapisy te nie odpowiadają prawu.

Ustawodawca w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela upoważnił radę gminy do określenia wysokości stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Z kolei ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, zgodnie z dyspozycją ustawodawcy zawartą w art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela, zostały określone w drodze rozporządzenia. Zgodnie z § 6 Rozporządzenia do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą: 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym; 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; 4) zaangażowanie

w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela; 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem; 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej. Sam ustawodawca uzależnił wysokość dodatku motywacyjnego od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć (art. 30 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela).

W świetle cytowanych wyżej regulacji prawnych kompetencje prawotwórcze rady gminy w zakresie dodatku motywacyjnego dotyczą wyłącznie takich kwestii jak określenie wysokości stawek tego dodatku oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, z zastrzeżeniem, że te szczegółowe warunki muszą się mieścić w ramach ogólnych warunków wskazanych w rozporządzeniu.

Rozszerzenie przez Radę warunków przyznawania dodatku motywacyjnego o warunek zaangażowania w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela (§ 6 ust. 1 pkt 4 Regulaminu) jest sprzeczny z treścią § 6 pkt 4 Rozporządzenia, który przyznawanie dodatku motywacyjnego uzależnia od spełnienia warunków określonych jedynie w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela.

Wyjaśnić należy, że w katalogu czynności i zajęć, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela znalazły się „zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym”. W świetle tych przepisów zastrzeżenia organu nadzoru budzą również zapisy § 8 ust. 1 pkt 3 lit. a i b oraz ust. 2 pkt 1 lit. d, ustalające kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego w postaci: systematycznego i efektywnego przygotowywania się do lekcji, podnoszenia umiejętności zawodowych oraz podnoszenia kwalifikacji oraz samokształceń.

W ocenie organu nadzoru nie znajduje również uzasadnienia prawnego przyznawanie dodatku motywacyjnego „za ocenę pracy nauczyciela” (§ 6 ust. 1 pkt 3, a także § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu) w sytuacji, gdy kryterium to nie zostaje w żaden sposób rozszerzone o dodatkowe określenia pozwalające na powiązanie tego kryterium z ogólnymi warunkami przyznawania dodatku motywacyjnego. Organ nadzoru zauważa, że tak sformułowane kryterium pozwala na przyznanie dodatku motywacyjnego nawet w sytuacji, gdy praca nauczyciela została oceniona negatywnie, co kłóci się z ideą ustanowienia tego dodatku.

Organ nadzoru wskazuje, że zapis § 6 ust. 1 pkt 2 Regulaminu sformułowany został w sposób niejasny, aczkolwiek treść art. 30 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, uzależniająca wysokość dodatku motywacyjnego od „jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć”, umożliwiła jego prawidłową interpretację.

W § 7 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, że dodatek motywacyjny przyznaje się nauczycielowi zatrudnionemu w wymiarze co najmniej ½ etatu. Tym samym rada pozbawiła prawa do dodatku motywacyjnego nauczycieli zatrudnionych w niższym wymiarze, co jest niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela. Ustawodawca wymienia dodatek motywacyjny jako obligatoryjny składnik wynagrodzenia nauczycieli, nie uzależniając jego przyznania od wymiaru zatrudnienia. Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę również na zapis art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela, który wyłącza stosowanie niektórych przepisów Karty Nauczyciela względem nauczyciela zatrudnionego w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć. W katalogu tym nie znalazły się jednak przepisy art. 30, a jedynie art. 54-61, 71, 72 i 86-91.

#### IV

W § 9 ust. 3, 4, 5 i 7 zdanie drugie Regulaminu Rada określiła w jakich okresach nauczycielom nie przysługuje dodatek funkcyjny oraz okoliczności w jakich następuje utrata prawa do tego dodatku. W ocenie organu nadzoru należy zakwestionować dopuszczalność formułowania w regulaminie przyznawania dodatku funkcyjnego przypadków, w których dodatek ten nie przysługuje. Treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, iż rada gminy określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków

utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania tych dodatków (por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r. I OSK 180/09).

W § 10 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły w granicach stawek określonych w regulaminie, ustala Wójt uwzględniając między innymi jakość pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym (pkt 4), przy czym w dalszej części przepisu pkt 4 (lit. a-i) wymieniony został otwarty katalog czynników związanych z jakością pracy. Od jakości pracy uzależniona również została wysokość dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego (§ 10 ust. 2 Regulaminu – błędnie oznaczony jako pkt 2) oraz dla wicedyrektora i innych osób zajmujących stanowiska kierownicze (§ 10 ust. 3 Regulaminu).

W ocenie organu nadzoru regulacje te są sprzeczne z art. 30 ust. 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela. Z zestawienia treści tych przepisów wynika, że dodatek funkcyjny zależny jest od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji, natomiast od jakości świadczonej pracy uzależniony został dodatek motywacyjny. Podział ten znajduje potwierdzenie w przepisach Rozporządzenia, które określają wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego (§ 5), a odrębnie ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego (§ 6).

Uzależnienie przez Radę wysokości dodatku funkcyjnego od jakości wykonywanej pracy związanej z powierzonym stanowiskiem lub pełnieniem funkcji nie znajduje uzasadnienia w ww. powołanych przepisach Karty Nauczyciela oraz rozporządzenia.

W § 11 ust. 2 Regulaminu Rada umieściła zapis, iż „dodatek funkcyjny przyznaje się na okres nie dłuższy niż 1 rok”. W ocenie organu nadzoru należy taki zapis uznać za wadliwy, bowiem narusza on art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w związku z § 5 Rozporządzenia. Na gruncie tych przepisów należy wywieść, iż dodatek funkcyjny tym różni się od wszystkich innych dodatków (motywacyjnego, za wysługę lat, za pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach), że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez nauczyciela. Sam fakt, że nauczycielowi powierzono określoną funkcję, uzasadnia jego prawo do dodatku funkcyjnego, jeżeli tylko obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny.

W § 11 ust. 3 Regulaminu Rada ustaliła, że nauczycielowi przysługuje tylko jeden dodatek funkcyjny, w razie zbiegu tytułów do dwóch lub więcej dodatków funkcyjnych, przysługuje dodatek wyższy z zastrzeżeniem § 12 ust. 3. W powołanym § 12 ust. 3 Regulaminu przyjęto zasadę, że otrzymanie dodatku, o którym mowa w ust. 1 (tj. dodatku funkcyjnego przysługującego nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze) nie wyklucza prawa do otrzymania dodatku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 2 (tj. dodatku funkcyjnego przysługującego nauczycielowi, któremu powierzono odpowiednio: wychowawstwo i opiekuna stażu).

W ocenie organu nadzoru regulacje § 11 ust. 3 oraz § 12 ust. 3 Regulaminu nie znajdują uzasadnienia prawnego. Zgodnie bowiem z § 5 Rozporządzenia, do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, doradcy metodycznego lub nauczyciela - konsultanta oraz opiekuna stażu. Przepis ten zawiera katalog stanowisk, z których powierzeniem Rozporządzenie łączy uprawnienie do dodatku. Z konstrukcji przepisu § 5 Rozporządzenia wynika, że uprawnienie do dodatku funkcyjnego łączyć należy z faktem pełnienia każdej z wyżej wymienionych funkcji. Potwierdzeniem powyższej zasady jest umieszczenie w osobnych jednostkach redakcyjnych poszczególnych funkcji, których sprawowanie uprawnia do dodatku. Podkreślić przy tym należy, iż przepisy Rozporządzenia nie zawierają regulacji ograniczających prawo do dodatku funkcyjnego w przypadku zbiegu uprawnień z kilku tytułów.

## V

Odnosząc się do unormowań Regulaminu dotyczących dodatku za warunki pracy zastrzeżenia organu nadzoru budzi zapis § 1 pkt 5, w którym przyjęto, że Regulamin określa wysokość i zasady przyznawania dodatków za trudne, uciążliwe i szkodliwe dla zdrowia warunki pracy, jak również zapis § 2 pkt 5, z którego wynika, że składnikiem wynagrodzenia nauczycieli jest „dodatek za warunki pracy w tym za: trudne warunki i warunki uciążliwe”. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego

tytułu dodatek za warunki pracy. Szczegółowy wykaz trudnych i uciążliwych warunków, stanowiących podstawę do przyznania z tego tytułu dodatków określony został – zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela – w Rozporządzeniu (§ 8 i 9). W świetle tych regulacji niewątpliwym jest, że dodatek za warunki pracy przysługuje tylko za pracę w warunkach trudnych lub uciążliwych, a poszerzenie katalogu tych warunków przez prowadzącego miejscowego jest niedopuszczalne.

## VI

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą niektóre zapisy § 14 Regulaminu odnoszące się do godzin ponadwymiarowych i doraźnych zastępstw. W ust. 5 przyjęto, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i zastępstwa doraźne wypłaca się za godziny faktycznie przepracowane. W ust. 6 Rada postanowiła, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Z ust. 7 wynika, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje również w przypadku nie realizowania ich z powodów leżących po stronie zakładu pracy: zawieszenia zajęć w powodu epidemii lub mrozów, rekolekcji lub z powodu Dnia Edukacji Narodowej.

Przepis delegujący, tj. art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, upoważnia organ prowadzący do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W powyższym przepisie nie mieści się delegacja do decydowania kiedy nauczycielowi przysługuje lub nie przysługuje prawo do wynagrodzenia za takie godziny. W przypadku godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw rada gminy nie określa warunków nabycia prawa do wynagrodzenia, a jedynie realizację tego prawa, warunki obliczania i wypłacania, a więc wskazywanie na jakiej podstawie ustalone jest wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób w jaki jest ono wypłacane. Ustalenie przez radę gminy w jakich okolicznościach przysługuje lub nie wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw nie można uznać za warunek obliczania, czy wypłacania tego składnika wynagrodzenia nauczyciela.

Warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw określają przepisy Karty Nauczyciela, rozporządzeń wykonawczych oraz Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91c Karty Nauczyciela. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę faktycznie wykonaną, za czas zaś niewykonywania pracy, pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Uchwalony regulamin wynagradzania nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy co do określenia warunków przyznania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Wyklucza taką możliwość analizowane wyżej brzmienie normy kompetencyjnej do jego wydania, która upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za takie godziny. Należy też zauważyć, iż istnieją sytuacje, gdy akt prawny wyższego rzędu zapewnia nauczycielom wynagrodzenie w przypadku usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Nieuprawniony byłby zatem generalny wniosek, iż do celów ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw jest brany pod uwagę czas wyłącznie faktycznego świadczenia pracy.

W § 14 ust. 8 Regulaminu Rada przyjęła, że wysokość zapłaty za godzinę zastępstwa doraźnego jest odpowiednio podwyższana tylko wówczas, gdy odbywa się w warunkach spełniających wymogi pracy „w trudnych i uciążliwych warunkach pracy”. W ocenie organu nadzoru zapis ten uznać należy za sprzeczną z prawem modyfikację art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Przepis ten wyraźnie obliguje do uwzględnienia dodatku za warunki pracy zarówno przy wynagrodzeniu za godziny ponadwymiarowe, jak i za godziny doraźnych zastępstw. Tymczasem kwestionowany zapis § 14 ust. 8 Regulaminu gwarantuje jedynie wyższe wynagrodzenie za godziny doraźnych zastępstw, a nie, tak jak wymaga tego ustawodawca, za godziny ponadwymiarowe.

W zakresie upoważnienia ustawowego nie mieszczą się również regulacje § 15 ust. 5 oraz § 16 Regulaminu, które normują kwestie wynagrodzenia w dniu wolnym od pracy. Zauważyć należy,

że upoważnienie do unormowania tej materii ustawodawca przekazał ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania (art. 30 ust. 5 pkt 4 Karty Nauczyciela).

## VII

Rada z przekroczeniem swoich kompetencji w § 6 ust. 4, § 11 ust. 4 i § 13 ust. 3 Regulaminu określiła termin i sposób wypłaty („z góry”, „z dołu”) poszczególnych składników wynagrodzenia, tj. dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Materia dotycząca sposobu i terminów wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w Karcie Nauczyciela (art. 39 ust. 3 i 4).

## VIII

W § 17 ust. 4 Regulaminu Rada postanowiła, że nauczycielowi i jego małżonkowi, będącemu także nauczycielem stale z nim zamieszkującym, przysługuje tylko jeden dodatek mieszkaniowy w wysokości określonej w ust. 2. Małżonkowie wspólnie określają pracodawcę, który będzie im wypłacał ten dodatek.

W świetle art. 54 ust. 1 Karty Nauczyciela, nauczyciel zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców ma prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona jest szkoła. Z kolei zgodnie z ust. 3 tego przepisu, nauczycielowi, o którym mowa w ust. 1 Karty Nauczyciela, posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela. Wysokość dodatku może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony.

W ocenie organu nadzoru dokonywanie tego rodzaju ograniczeń podmiotowych, jak to uczyniła Rada w § 17 ust. 4 Regulaminu, jest niedopuszczalne. Ustawowe zapisy nie wprowadzają możliwości pozbawiania nauczyciela, spełniającego ustawowe kryteria, prawa do otrzymania dodatku mieszkaniowego, stanowiącego obligatoryjny składnik jego wynagrodzenia, z uwagi na fakt pozostawania w związku małżeńskim z innym nauczycielem.

W konsekwencji stwierdzenia nieważności sprzecznego z prawem przepisu § 17 ust. 4 Regulaminu wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga również związany z nim przepis § 18 ust. 1 Regulaminu w zakresie zwrotu: „a w przypadku nauczycieli, o którym mowa w § 18 ust. 4, na ich wspólny wniosek”. Nadmienić należy, że kwestionowany zapis § 18 ust. 1 Regulaminu zawiera błędne odesłanie do § 18 ust. 4 zamiast do § 17 ust. 4.

## IX

W § 23 Regulaminu Rada, uchwalając kryteria przyznawania nagród Wójta Gminy Koło, posłużyła się zwrotami: „zwłaszcza” (ust. 1) i „w szczególności” (ust. 2), tworząc tym samym otwarty katalog tych kryteriów. Zwrot „zwłaszcza” („w szczególności”) powinien być stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii, przy czym musi istnieć ku temu wyraźna podstawa w postaci przepisu ustawowego. Tymczasem zgodnie z intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 49 ust. 2 w zw. z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela wymieniony w tych przepisach organ ustala m.in. kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli. Podejmując stosowną uchwałę w oparciu o te przepisy rada gminy winna zatem zawrzeć w niej wszystkie kryteria, które jej zdaniem mogą decydować o przyznaniu nauczycielowi nagrody, nie pozostawiając w tym zakresie żadnego luzu decyzyjnego innym podmiotom.

Organ nadzoru wskazuje, że we wzorze wniosku o przyznanie nagrody Dyrektora Szkoły za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze (załącznik nr 2 do Regulaminu) znalazł się błędny zapis: „zgłaszam(y) wniosek o przyznanie nagrody Wójta Gminy Koło” (zamiast prawidłowego: „zgłaszam(y) wniosek o przyznanie nagrody Dyrektora Szkoły”).

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann