



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 28 września 2017 r.

Poz. 6089

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.455.2017.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 września 2017 r.

Działając 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 uchwały nr XXXV/225/2017 Rady Miejskiej w Zdunach z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Zduny - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miejskiej w Zdunach nr XXXV/225/2017 została podjęta na podstawie 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.), art. 30 ust. 6 i art. 54 ust. 7 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm., zwanej dalej: „Kartą Nauczyciela”).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 4 września 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, 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.

Powyższy przepis wskazuje zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, a jednocześnie określa granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu.

W § 3 ust. 3 regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Zduny, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXV/225/2017, zwanego dalej: „regulaminem”, Rada postanowiła, że dodatek za wysługę lat „przysługuje za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie, chyba, że

przepis szczególny stanowi inaczej. Dodatek ten przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem, innym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.

W opinii organu nadzoru powyższa regulacja wkracza w materię normowaną art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.), który stanowi, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 ustawy - Kodeks pracy. Regulamin nie może tym samym określać warunków zachowania lub utraty prawa do dodatku za wysługę lat, bowiem to w oparciu o normy ustaw - Karta Nauczyciela i Kodeks pracy ustala się dodatek za wysługę lat, bądź wynagrodzenie za nieobecności w pracy.

W § 4 ust. 3 regulaminu Rada określiła sposób ustalania rocznej kwoty odpisu na dodatek motywacyjny na jeden etat nauczyciela, dla dyrektorów oraz dla pozostałych osób pełniących w szkołach i placówkach oświatowych funkcje kierownicze. Z kolei w § 4 ust. 10 regulaminu Rada uchwaliła, że roczny odpis na dodatek motywacyjny nie może być wykorzystany na inne cele oraz zobowiązała dyrektorów szkół do przedstawienia Burmistrzowi Miasta Zduny i Radzie Pedagogicznej stopień wykorzystania tego odpisu.

Wskazać należy, iż nie jest dopuszczalne, aby art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela traktować jako podstawę do ustanowienia w regulaminie przepisu przewidującego zabezpieczenie finansowe dla wykonania postanowień regulaminowych dotyczących dodatku motywacyjnego oraz zobowiązanie dyrektorów szkół do przedstawienia ww. organom stopnia wykorzystania tego odpisu. Nie sposób bowiem zgodzić się z tym, iż rozwiązanie przyjęte w § 4 ust. 3 i 10 regulaminu jest określeniem wysokości stawek dodatku motywacyjnego czy szczegółowych warunków jego przyznawania. Postanowienia te nie mieszczą się w delegacji ustawowej.

W § 4 ust. 4 regulaminu Rada postanowiła, że kwota dodatku motywacyjnego dla dyrektorów i nauczycieli szkół i placówek oświatowych nie może przekroczyć 50 % wynagrodzenia zasadniczego.

W ocenie organu nadzoru ustalenie wyłącznie górnej wysokości stawki dodatku motywacyjnego nie daje odpowiedzi na pytanie, jaką minimalną wysokość dodatku motywacyjnego, będącego obligatoryjnym składnikiem wynagrodzenia, otrzyma nauczyciel. Można zatem uznać, iż Rada dopuszcza sytuację, w której dodatek ten mógłby być przyznany w kwocie 0 zł. Zapis ten jest nieprecyzyjny i może powodować pewne trudności z określeniem w jakim stopniu dany nauczyciel spełnił wymagania i ma prawo do otrzymania dodatku motywacyjnego. W wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Go 439/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim orzekł, że „z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków tak, aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Sama forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku dokładnie określona stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela”.

Tożsame uwagi odnoszą się do § 5 ust. 2 regulaminu, w zakresie, w jakim Rada postanowiła, że dodatek funkcyjny dla wicedyrektora szkoły wynosi do 50% stawki dyrektora, dla kierownika szkolenia praktycznego do 30% stawki dyrektora oraz dla kierownika świetlicy do 15% stawki dyrektora. Wysokość stawek dodatku funkcyjnego dla ww. osób została określona w sposób wadliwy. Wysokość tego dodatku powinna być tak określona, aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia.

Ponadto w ocenie organu nadzoru zapisy zawarte w § 5 ust. 2 w zw. z ust. 3 i 4 regulaminu, dotyczące przyznawania dodatków funkcyjnych, uznać należy za niekompletne, nie obejmujące obligatoryjnych elementów wynikających z dyspozycji przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty

Nauczyciela. We wskazanej normie regulaminowej Rada zamieściła bowiem kryteria wpływające na możliwość przyznania dodatku funkcyjnego i jego wysokość – nie wymieniając wszystkich uprawnionych podmiotów. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z treścią § 5 pkt 2 lit. b 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”) do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono sprawowanie funkcji doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta. Tymczasem uchwalając § 5 ust. 2 i 4 regulaminu, Rada pominęła osoby sprawujące te funkcje.

W § 5 ust. 9 regulaminu, Rada wymieniła okresy, za jakie nauczycielowi nie przysługuje dodatek funkcyjny. Podobnie w § 7 ust. 4 regulaminu, Rada określiła przypadki, w których nauczycielowi przysługuje lub nie przysługuje prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym.

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 Karty Nauczyciela, rada ma jedynie kompetencję do określenia w regulaminie 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 do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. Oznacza to, że określenie w regulaminie przypadków, w których nauczycielowi przysługuje lub nie przysługuje prawo do otrzymania dodatku funkcyjnego albo wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie mieści się w granicach ww. upoważnienia ustawowego rady gminy. W analizowanej sytuacji prawo do dodatku funkcyjnego oraz do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać w oparciu o Kartę Nauczyciela i przepisy Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Jak już wcześniej podkreślono, zgodnie z treścią art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Ponadto art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela stanowi, że 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. Wymieniony w powyższym przepisie prawa art. 54 ust. 3 wskazuje, iż wysokość dodatku mieszkaniowego uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela, oraz może być różnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony.

Tymczasem w § 11 ust. 6 regulaminu, Rada postanowiła, że: „Nauczycielowi i jego współmałżonkowi, będącemu także nauczycielem, stale z nim zamieszkującym, przysługuje tylko jeden dodatek mieszkaniowy. Małżonkowie wspólnie określają pracodawcę, który będzie wypłacał im dodatek.”

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z postanowieniami art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że przyznanie nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego jest obowiązkowe, jeśli nauczyciel spełnia ustawowe warunki. Wysokość tego dodatku uzależniona jest od kryteriów określonych w art. 54 ust. 3, przy czym określa ją – wraz ze szczegółowymi zasadami przyznawania i wypłacania dodatku - organ prowadzący szkołę. Przywołane powyżej przepisy ustawowe nie wprowadzają możliwości pozbawienia tego dodatku nauczyciela spełniającego kryteria do jego otrzymania. Ustawodawca jednoznacznie określił w art. 54 Karty Nauczyciela krąg nauczycieli uprawnionych do otrzymania tego składnika wynagrodzenia, upoważniając organ prowadzący jedynie do ustalenia wysokości nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i wypłacania. Upoważnienie to nie obejmuje, zatem prawa do wyłączenia określonych kategorii nauczycieli spośród podmiotów uprawnionych do tego dodatku w świetle zapisów Karty Nauczyciela, co uczyniła Rada w kwestionowanym zapisie regulaminu. W konsekwencji uznać należy, iż został on wprowadzony bez podstawy prawnej, co rodzi konieczność wyeliminowania go z obrotu prawnego.

W § 11 ust. 9 regulaminu, Rada postanowiła: „Nauczycielski dodatek mieszkaniowy przysługuje w okresie wykonywania pracy, a także w okresach: 1) nieświadczenia pracy, za które przysługuje wynagrodzenie; 2) pobierania wynagrodzenia za czas choroby; 3) pobierania zasiłku: chorobowego, macierzyńskiego, opieki nad chorym członkiem rodziny; 4) niewykonywania pracy z powodu urlopu dla poratowania zdrowia; 5) korzystania z urlopu wychowawczego”.

W powyższej regulacji Rada wskazała okresy, w których przysługuje dodatek mieszkaniowy. Tymczasem zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela dodatek mieszkaniowy przysługuje nauczycielowi, który jest zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców. Przysługuje on zatem w każdym czasie, w jakim pomiędzy szkołą a nauczycielem istnieje stosunek pracy. Nie ulega wątpliwości, że zatrudnienie, o którym mowa w przepisach, jest tożsame z istnieniem stosunku pracy. Tym samym każdy odcinek czasowy, w którym trwa stosunek pracy należy kwalifikować jako ten, w którym nauczycielowi przysługiwać będzie dodatek mieszkaniowy. Konkretnie sytuacje, w których pomimo niewykonywania pracy stosunek pracy trwa nadal, wynikają z kolei z przepisów prawa rangi ustawowej. Z tego też powodu Rada nie była uprawniona do wskazywania okoliczności (okresów) w jakich przysługuje dodatek mieszkaniowy.

Ponadto Rada w § 3 ust. 4, § 5 ust. 6, § 7 ust. 6 i § 8 ust. 3 regulaminu określiła terminy wypłaty „z góry” i „z dołu” dla poszczególnych składników wynagrodzenia, tj. dodatku za wysługę lat, funkcyjnego oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw.

Podkreślić należy, że nauczyciele należą do jednej z nielicznych grup zawodowych, które otrzymują wynagrodzenie miesięcznie z góry, a nie z dołu. Zgodnie z przepisami art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela, wypłata wynagrodzenia powinna nastąpić w pierwszym dniu miesiąca, chyba, że ten dzień jest dniem ustawowo wolnym od pracy. W takim przypadku wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Powyższa zasada dotyczy wynagrodzenia zasadniczego i stałych składników wynagrodzenia, np. dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego czy dodatku funkcyjnego. Pozostałe składniki wynagrodzenia, np. wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli dzień ten jest ustawowo wolny od pracy, wypłata następuje w dniu bezpośrednio poprzedzającym ten dzień. Karta Nauczyciela przewiduje ponadto możliwość dokonania wypłaty - w przypadkach szczególnie uzasadnionych - w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, które nauczyciel otrzymuje z góry. Skoro ustawodawca w Karcie Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty wynagrodzenia zasadniczego, to nie można uznać, aby to zagadnienie powierzone zostało do unormowania organowi stanowiącemu gminy w ramach regulaminu wynagradza nauczycieli.

Z uwagi na zakres uchybień stwierdzonych w regulaminie, w ocenie organu nadzoru, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ocenianego aktu prawnego w całości. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że o nieważności uchwały przede wszystkim przesądzać ma ilość i charakter stwierdzonych wad, których wyeliminowanie spowoduje, że niekompletna uchwała nie mogłaby dalej funkcjonować w obrocie prawnym (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Mając powyższe na uwadze orzeczono 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