



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 10 lutego 2017 r.

Poz. 1206

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.346.2016.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 października 2016 r.

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

#### **orzekam**

nieważność uchwały Nr XXIII/139/2016 Rady Miejskiej w Sulmierzycach z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Sulmierzyce - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Sulmierzycach na sesji w dniu 30 sierpnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/139/2016 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Sulmierzyce (dalej zwaną uchwałą).

Uchwała została podjęta na podstawie: „art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela (t. j. Dz. U. 2014. poz. 191 ze zm.), w związku z art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) w związku z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 września 2016 roku.

**Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:**

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 ze zm.), organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa dla nauczycieli w drodze regulaminu m.in. wysokość i warunki wypłacania dodatków do wynagrodzenia oraz szczegółowe warunki obliczania wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Ogólne warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego określa 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 ze zm.).

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż radzie gminy przysługuje kompetencja do uregulowania spraw wskazanych w ww. art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela z uwzględnieniem zapisów ww. rozporządzenia. Podjęta przez Radę Miejską w Sulmierzycach uchwała winna zatem mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i pozostawać w zgodzie z aktami normatywnymi wyższego rzędu.

Zastrzeżenie organu nadzoru budzi użycie w § 4 ust. 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 5 uchwały sformułowania „w szczególności”, świadczącego o tym, że uchwalony katalog ma charakter otwarty, a co za tym idzie pozostawia się podmiotowi przyznającemu dodatek motywacyjny dowolność w doborze kryteriów, którymi może się kierować. Narusza to w sposób istotny przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, z którego jasno wynika, iż kompetencję do określenia szczegółowych warunków przyznawania dodatków posiada wyłącznie organ prowadzący szkołę, tj. rada gminy.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 lipca 2008 r. (sygn. akt III SA/Gd 80/08), w którym Sąd stwierdził, że przykładowe wyliczenie w uchwale przesłanek przyznawania dodatku motywacyjnego niemającego charakteru katalogu zamkniętego, może sugerować istnienie innych, pozaregulaminowych warunków przyznawania tego dodatku. Przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych. Sąd zwrócił również uwagę, że sformułowanie „w szczególności” użyte przy określaniu szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, gdyż nie spełnia określonego w nim wymogu szczególowości. Zatem za kompleksową realizację normy kompetencyjnej z ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy nie może zostać uznane ustanowienie w formie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela, pozwalające na formułowanie przez podmiot odrębny od rady gminy dodatkowych jeszcze warunków przyznania tego dodatku, nieujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Wysokość dodatku motywacyjnego nie może być uzależniona od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Należy zauważyć, że organ prowadzący szkołę ustala wysokość stawek dodatku motywacyjnego i funkcyjnego oraz szczegółowe warunki ich „przyznawania”, nie posiada kompetencji do określania okoliczności, w których dodatki te nie będą przysługiwać. Natomiast w § 5 ust. 7 uchwały Rada Miejska w Sulmierzycach wprowadziła zapis, zgodnie, z którym: „Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, urlopu dla poratowania zdrowia, w okresie stanu nieczynnego, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych przyczyn obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia”. Poza tym w § 7 ust. 5 uchwały Rada Miejska w Sulmierzycach postanowiła, że: „Nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenia za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy. Stawkę wynagrodzenia za jeden dzień niewykonywania pracy ustala się dzieląc wszystkie składniki wynagrodzenia wypłacane z góry przez ilość dni w danym miesiącu”.

W opinii organu nadzoru powyższa regulacja wkracza w materię normowaną art. 80 zdanie drugie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) w związku z art. 91c Karty Nauczyciela, które ustalają zasady przy określaniu wynagrodzenia pracownika za czas niewykonywania pracy.

Należy stwierdzić, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią, a zatem kwestie otrzymywania dodatku funkcyjnego, bądź w ogóle wynagrodzenia za nieobecności w pracy należy ustalać w oparciu o normy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy.

Podobnie za nieprawidłowe należy uznać również postanowienia zawarte w § 7 ust. 3 uchwały gdzie określono jakie godziny traktuje się jako faktycznie odbyte. Ustawodawca nie przewidział bowiem kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Należy też podkreślić, że uchwalony regulamin nie jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, w zakresie określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe lub doraźnych zastępstw. Wyklucza taką możliwość brzmienie normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, która upoważnia radę wyłącznie do

ustalenia warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za ww. godziny. Organ prowadzący w ramach regulaminu ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Natomiast przyznawanie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje w oparciu o zasady określone w Karcie Nauczyciela i Kodeksie pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Do organu prowadzącego szkołę należy wyłącznie ustalenie warunków ich obliczania i wypłacania. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane (wyrok WSA we Wrocławiu sygn. akt IV SA/Wr 197/08).

Należy też wspomnieć o przepisie art. 20 ust. 6 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym nauczyciel przeniesiony w stan *nieczynny* zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54 ww. ustawy, do czasu wygaśnięcia stosunku pracy.

Rada Miejska w Sulmierzycach w § 3 ust. 6, w § 4 ust 12, , § 5 ust. 13, § 6 ust. 5 i § 7 ust. 6 przedmiotowej uchwały określiła termin wypłaty „z góry” i „z dołu” dla poszczególnych składników wynagrodzenia, tj. dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

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 Karta Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty wynagrodzenia zasadniczego, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradza nauczycieli. Nie można, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, treści zawartych w ustawach „powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować” (wyrok U 5/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 99, s. 42). Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 14 października 1999 r. także wyraźnie stanął na stanowisku, iż „uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (II SA/WR 1179/98, OSS 2000/1/17). Również Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, OSN z 2001 r., nr 24, poz. 704) podkreślił „iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych”.

Wątpliwości organu nadzoru budzi zapis § 6 uchwały dotyczący dodatków za warunki pracy. Należy stwierdzić, że dyspozycja przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie została przez organ stanowiący gminy wypełniona należycie. W regulaminie wynagradzania nauczycieli rada gminy powinna określić wysokość i warunki wypłacania takich dodatków, a uczyniła to jedynie w stosunku do pracy w warunkach trudnych z tytułu zajęć rewalidacyjno - wychowawczych z dziećmi i młodzieżą upośledzonymi umysłowo w stopniu głębokim.

Poza tym Rada Miejska w Sulmierzycach postanowiła, że dodatek za pracę w warunkach trudnych lub uciążliwych przysługuje nauczycielowi, który w danym miesiącu przepracował co najmniej 40 godzin w takich warunkach (§ 6 ust. 3 uchwały) oraz wprowadziła zapis, zgodnie z którym pracownikowi, wykonującemu w danym miesiącu pracę w warunkach o różnym stopniu uciążliwości przysługuje jeden dodatek według najwyższej uciążliwości (§ 6 ust. 4 uchwały), Należy przyjąć, że w razie zbiegu tytułów do dodatku za trudne warunki pracy i uciążliwe warunki pracy nauczycielowi przysługuje prawo do jednego, wyższego dodatku.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta bez umocowania prawnego oraz pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 34 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym dodatek należy się nauczycielom za pracę zarówno w trudnych jak i uciążliwych warunkach, a więc w przypadku zbiegu prawa do dodatków, nauczyciel nabywa prawo do otrzymania obu tych dodatków.

Należy zauważyć, iż z normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie wynika uprawnienie organu prowadzącego szkołę do pozbawiania nauczyciela dodatku za pracę w warunkach określonych w art. 34 ust. 1 tej ustawy, w związku z czym organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uregulowanie zawarte w wyżej wskazanym § 6 ust. 4 uchwały podjęte zostało z przekroczeniem delegacji ustawowej, pozwalającej na określenie w przepisach wydanych na jej podstawie jedynie wysokości dodatku i szczegółowych warunków jego przyznawania. Rada gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Żaden przepis obowiązującego prawa nie ogranicza przyznawania nauczycielowi dodatku za warunki pracy, w sytuacji zbiegu prawa do dodatku za pracę w trudnych warunkach oraz dodatku za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych (podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Op 469/06).

Należy stwierdzić, że wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiący podstawę do przyznania dodatku, biorąc pod uwagę w szczególności stopień trudności zajęć realizowanych w warunkach trudnych i uciążliwych, określił Minister Edukacji Narodowej i Sportu w § 8 i § 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. Katalog powyższych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania dodatku nauczycielom za warunki pracy, jest katalogiem zamkniętym, stąd też wykluczona jest jego zawężająca lub rozszerzająca interpretacja. Nauczyciel wykonujący swoją pracę w warunkach wskazanych w ww. rozporządzeniu posiada zatem uprawnienie do dodatku w wysokości ustalonej w regulaminie wynagradzania. Natomiast rada gminy nie posiada natomiast kompetencji do wprowadzania regulacji uzależniających nabycie prawa do dodatku tego rodzaju od liczby godzin przepracowanych w takich warunkach (wyrok WSA we Wrocławiu z 5.09.2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 396/05).

Organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowy Regulamin wydawany na podstawie art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię, brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów jak również przekroczenie kwestii wskazanych w ww. przepisie skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Poza tym w ocenie organu nadzoru konieczność usunięcia powyżej wskazanych przepisów uchwały powoduje, że akt ten winien być opracowany ponownie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

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