



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 25 października 2019 r.

Poz. 5096

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.544.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 października 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XIV/104/2019 Rady Gminy w Kozłowie z dnia 18 września 2019 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Kozłowo, w części dotyczącej: § 2 ust. 4 i 5, § 4 ust. 6, § 5 ust. 3, 4, 5, 6 w zakresie sformułowania: „w tych wypadkach prawo do dodatku powstaje od pierwszego dnia miesiąca po upływie jednomiesięcznego okresu pełnienia tych obowiązków i gaśnie z pierwszym dniem miesiąca następującego po zaprzestaniu pełnienia obowiązków”, 10, § 6 ust. 4 i 5, § 7 ust. 4 i 6, § 9, § 10 załącznika do uchwały.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy w Kozłowie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 w związku z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz.967 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Kozłowo, stanowiącego załącznik do uchwały.

W opinii organu nadzoru, przepisy regulaminu wynagradzania nauczycieli, wskazane w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia, podjęte zostały z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 6 ustawy Karta 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. 33-34a, 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.

Rada Gminy w Kozłowie, w załączniku do uchwały, zawierającym regulamin wynagradzania nauczycieli, zawarła następującej przepisy:

- § 2 ust. 4 o treści: dodatek za wysługę lat przysługuje począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca,

- § 2 ust. 5 regulujący, iż dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Dodatek ten przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy w skutek choroby bądź osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenia lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego,
- § 4 ust. 6 określający, iż dodatek motywacyjny nie przysługuje za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, w okresie wakacji, 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 za chorobę lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego,
- § 5 ust. 3 w którym Rada Gminy wskazała, iż prawo do dodatku funkcyjnego, o którym mowa w ust. 1, powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenia stanowiska kierowniczego, a jeżeli powierzenie stanowiska nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia,
- § 5 ust. 4 wskazujący, iż nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem tego okresu, a w razie wcześniejszego odwołania- z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie,
- § 5 ust. 5 określający, iż dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu na poratowanie 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, od których jest przyznany ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca- od tego dnia. Dodatek funkcyjny w stawce ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje wicedyrektorowi szkoły od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po trzech miesiącach zastępstw,
- § 6 ust. 6 w zdaniu drugim o treści: w tych wypadkach prawo do dodatku powstaje od pierwszego dnia miesiąca po upływie jednomiesięcznego okresu pełnienia tych obowiązków i gaśnie z pierwszym dniem miesiąca następującego po zaprzestaniu pełnienia obowiązków,
- § 6 ust. 10 zawierający normę o treści: dodatek funkcyjny, o którym mowa w ust. 7 i ust. 8 nie przysługuje za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz 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 za chorobę lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego,
- § 6 ust. 4 wskazujący, iż dodatek za warunki pracy wypłaca się z dołu,
- § 6 ust. 5 określający, iż dodatek za warunki pracy wchodzi do podstawy wymiaru zatrudnienia za czas choroby i zasiłku z funduszu ubezpieczeń społecznych,
- § 7 ust. 4 z którego wynika, iż wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku, rozpoczęcia lub zakończenia zajęć oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Warunki zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe lub doraźne zastępstwa, określają przepisy ustawy: Karta Nauczyciela i Kodeks Pracy oraz właściwe akty wykonawcze,
- § 7 ust. 6 regulujący, iż wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu.

Jednocześnie w § 9 regulaminu, Rada Gminy wskazała, na uprawnienie nauczyciela stażysty do jednorazowego świadczenia na start w wysokości 1000 zł. Przedmiotowe zagadnienie zostało uregulowane wprost w art. 53 a Karty Nauczyciela, a zatem Rada nie miała podstaw prawnych do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale.

Ponadto, w § 10 ust. 1-5 regulaminu, Rada Gminy określiła zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin. Przepis ten wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Gminy, gdyż art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie upoważnia rady gminy do regulowania tej kwestii w regulaminie wynagradzania nauczycieli.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, rada gminy 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 34a, 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. Należy wskazać, iż ustawodawca wypowiedział się już w tej kwestii w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.). Zgodnie z art. 80 zdanie 2 Kodeksu pracy, 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 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, rada gminy 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 dotycząca 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/Ol 329/14, konkludując, że treść art. 30 ust. 6 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09). Wyżej wymieniony przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie zawiera upoważnienia do określenia, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, 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).

Dodać też należy, że kwestia sposobu wypłaty składników wynagrodzenia została uregulowana w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Powyższe wskazuje, iż nie akt prawa miejscowego, stanowiony przez radę gminy, a ustawa rozstrzyga, w jaki sposób - z góry, czy z dołu - są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/WR 560/06).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki