

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

#### **NR NK-I.4131.169.2019.ACZE**

z dnia 24 lipca 2019 r.

#### **Rada Gminy Brzeźnica**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Brzeźnica Nr VII/49/2019 z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, w części: § 1, § 2 ust. 2-3, § 4, § 10, § 11 zdanie 2, § 12 ust. 1 i ust.2 w części: „od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po dwóch miesiącach zastępstwa”, § 13 ust. 2, § 14 ust. 2 pkt 1 w zakresie sformułowania „w wyższym wymiarze niż to wynika z zasad określonych w tabeli”, § 18 ust. 3, § 19, § 20 oraz § 21.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 czerwca 2019 r. Rada Gminy Brzeźnica podjęła uchwałę Nr VII/49/2019 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektórych innych składników wynagrodzenia. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2019 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Brzeźnica, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 j.t.) oraz art. 30 ust. 6 - 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, z późn. zm., zwanej dalej KN), ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli w szkołach podstawowych i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Brzeźnica, zwany dalej regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia regulaminu, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 KN, 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 nadwymiarowe 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.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na ww. podstawie, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Jednocześnie należy wskazać, iż akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, w szczególności w aktach rangi ustawowej, bowiem ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W § 1 regulaminu, Rada Gminy postanowiła, iż: „1.Stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli ustala się w zależności od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, na poziomie minimalnych stawek zapisanych w załączniku do 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.2018.638) 2.Minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego ulegają zmianie w przypadku zmiany przepisów ustawy aktów wykonawczych i nie wymagają zmiany niniejszego regulaminu. 3.Rada Gminy Brzeźnica może podwyższyć minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli ponad poziom gwarantowany w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej, tj. wykorzystania możliwości przewidzianych w art. 30 ust. 10 ustawy Karta Nauczyciela – w ramach środków zaplanowanych w budżecie Gminy Brzeźnica.”

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia wykraczają poza delegację zawartą w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z ww. przepisem, Rada wyposażona została w kompetencję do określenia wysokości oraz szczegółowych zasad wypłacania poszczególnych dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, a nie regulowania kwestii stawek wynagrodzenia zasadniczego. Jednocześnie należy wskazać, że w § 1 ust. 3 regulaminu rada zmodyfikowała regulację art. 30 ust. 10 ustawy, przyznając sobie kompetencję do podwyższenia minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli ponad gwarantowany poziom.

Za niezgodne z prawem należy uznać również postanowienia przepisy § 2 ust. 2 i 3 regulaminu, określające zaliczenia okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat. Zgodnie z art. 33 KN, nauczycielom przysługuje dodatek za wysługę lat, w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, wypłacany w okresach miesięcznych poczynając od czwartego roku pracy, z tym że dodatek ten nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia zasadniczego. Natomiast w świetle art. 39 ust. 1 KN zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Z uwagi na to, iż ustawa - Karta Nauczyciela

w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu zmiany wysokości wynagrodzenia, nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Odnośnie zaś okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat, należy wskazać, iż kwestie te zostały kompleksowo uregulowane 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 wynagradzania zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm., zwanego dalej rozporządzeniem).

Kolejnymi naruszeniami są § 4 ust. 2, § 10, § 11 zdanie 2, oraz § 12 ust. 1 i ust.2 w części: „od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po dwóch miesiącach zastępstwa”, w których Rada określiła dni i okresy za jakie dany dodatek przysługuje lub nie przysługuje. Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna art. 30 ust. 6 K.N. nie zawiera jednak upoważnienia dla organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 K.N., będą albo nie będą przysługiwały. Stosownie bowiem do art. 91c ust. 1 K.N. w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. W konsekwencji okresy, za które pracownik zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia regulują normy art. 80 i następnych ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.) oraz stosowne regulacje Karty Nauczyciela. Organ nadzoru wskazuje, iż rozpatrywany Regulamin nie stanowi przepisu szczególnego w rozumieniu art. 80 Kodeksu Pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do dodatków. Wskazać należy, iż dodatki wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 2 K.N. stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela o ile zostały przyznane i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08). Ponadto, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17 wyjaśnił, że "ze sformułowania „szczegółowe warunki przyznawania dodatków” zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 K.N. nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 K.N., będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustawy. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (art. 80 zd. 2 Kodeksu pracy). Należy też podkreślić, że uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do dodatku. To, czy należy się dodatek za nieobecności w pracy należy ustalać w oparciu o normy u.K.N. i Kodeksu pracy."

Ponadto w § 4 ust. 1 regulaminu Rada uchwaliła że „Dodatek motywacyjny wypłacany jest nauczycielowi z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, dodatek motywacyjny wypłacany jest w dniu następnym. Dodatek motywacyjny wypłacany jest 2 razy w roku w pierwszym i drugim semestrze nauki.” w § 13 ust. 2 „Dodatek wypłaca się z góry-w terminie wypłaty wynagrodzenia” a w § 20 regulaminu: „Dodatki za trudne warunki pracy wypłaca się z dołu”.

Ustawodawca nie przewidział kompetencji dla rady gminy do ustalenia w drodze przedmiotowej uchwały, czy omawiany dodatek będzie wypłacany z góry czy z dołu i w jakim terminie, ponieważ taką regulację zawiera Karta Nauczyciela (art. 39 ust. 3 i 4). W świetle Karty Nauczyciela kompetencje prawotwórcze rady gminy w zakresie dodatków, o jakich mowa w ust. 1 pkt 2, dotyczą wyłącznie takich kwestii jak określenie wysokości

stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, z zastrzeżeniem art. 33 i 34.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie posiada również upoważnienia do regulowania terminu wypłaty przysługujących nauczycielom składników wynagrodzenia. W świetle art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Zasada ta dotyczy wynagrodzenia zasadniczego i stałych składników wynagrodzenia. Pozostałe składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac (np. wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw) wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 Karty Nauczyciela. Zatem skoro Karta Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Oznacza to, że Rada Gminy uchwalając powyższe zapisy Regulaminu uczyniła to bez podstawy prawnej.

Organ nadzoru wskazuje iż postanowienia § 18 ust. 3: „Dodatek za trudne warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany oraz w okresie nie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego chyba że przepis szczególny stanowi inaczej” i § 19: „1. Dodatek za trudne warunki pracy wypłaca się w całości, jeżeli nauczyciel realizuje w takich cały obowiązujący go wymiar zajęć. 2. Dodatek wypłaca się w odpowiedniej części, jeżeli nauczyciel realizuje w trudnych warunkach tylko część obowiązującego wymiaru lub jeżeli jest zatrudniony w niepełnym wymiarze zajęć.” w sposób istotny naruszają prawo. Art.30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi iż regulamin wynagradzania określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. Oznacza to, że Rada Gminy nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować kwestii związanej z wypłacaniem dodatków do wynagrodzenia. Tymczasem w kwestionowanych wyżej przepisach regulaminu Rada uregulowała nie tylko sposób wypłacania dodatku za warunki pracy, ale również uzależniła jego wysokość od liczby godzin przepracowanych w tych warunkach. Ustalenie przez Radę Gminy warunków wypłacania dodatku za warunki pracy narusza w sposób istotny przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. W wyroku z dnia 18 czerwca 2008r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt IV SA/Wr 169/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził nieważność przepisu uchwały wskazując w uzasadnieniu, iż w kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się uprawnienie rady gminy do określania tego kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia winny być wypłacane.

Ponadto, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 czerwca 2006r. (sygn. akt IV SA/Wr 696/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) z przepisu art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym "nauczycielom pracującym w trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy" wynika wprost, że dodatek za uciążliwe warunki pracy jest obligatoryjnym dodatkiem i stanowi element wynagrodzenia, a więc nauczycielowi ustawowo należy się dodatek za każdą godzinę przepracowaną w warunkach uciążliwych. Wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania

stosunku pracy i jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Wobec tego Rada Gminy nie ma zatem prawa uzależniać przyznania dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy od realizacji przez nauczyciela w tychże warunkach całego obowiązującego wymiaru godzin”.

Za niezgodne z prawem należy również uznać postanowienia § 14 ust. 2 pkt 1 w części: „w wyższym wymiarze niż to wynika z zasad określonych w tabeli”.

Organ nadzoru wskazuje, iż udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak wprowadzania norm dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia, a tym bardziej scedowania takiego prawa na bliżej nieokreślony podmiot. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP, „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Zatem każda norma kompetencyjna musi być realizowana zarówno w pełni, jak i w sposób nienaruszający innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania na podstawie i w granicach prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Interpretując art. 30 ust. 6 pkt 1 u.K.N. należy dojść do wniosku, iż 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. 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. Nie mniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku dokładnie określona, stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 19 sierpnia 2009 r., II SA/Go 439/09, wyrok NSA z dnia 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13). Odnosząc te wywody do zaskarżonego uregulowania przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, iż zapis w § 14 ust. 2 pkt 1 we wskazanej części w żaden sposób nie odpowiada delegacji ustawowej w jaką ustawodawca wyposażył organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego.

Jednocześnie, należy wskazać, iż postanowienia Rozdziału 7 regulaminu dotyczące dodatku wiejskiego nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Zgodnie z wyżej cytowanym art. 30 ust. 6 pkt 3 KN, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu: 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 związku z powyższym należy stwierdzić iż dodatek wiejski, nie stanowi składnika wynagrodzenia (wyraźne wyłączenie w art. 30 ust. 1 pkt 4 KN), brak jest zatem podstaw do regulowania wysokości i warunków jego wypłacania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z art. 91 d pkt 3 KN, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 54 ust. 5 wykonuje odpowiednio: wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**