

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

#### **NR NK-I.4131.248.2019.ACZE**

z dnia 24 grudnia 2019 r.

#### **Rada Gminy Trzebiel**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Trzebiel Nr XII/64/2019 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Trzebiel, w części: § 2 od ust. 2 do ust. 8 oraz § 3 ust. 2 pkt 7 i pkt 8.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 listopada 2019 r. Rada Gminy Trzebiel podjęła uchwałę Nr XII/64/2019 w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Trzebiel.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2019 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Trzebiel, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 poz.506 j.t.) oraz art. 30 ust. 6 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, zwany dalej regulaminem.

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

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.

Odnosząc się do powyższego, wskazać należy, iż w § 2 ust. 3 Regulaminu, postanowiono, że „Dodatek za wysługę lat przysługuje: a) za dany miesiąc, jeśli nabycie prawa do dodatku nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca b) od pierwszego dnia następnego miesiąca jeśli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca.”

Następnie w § 2 ust. 4 Regulaminu uregulowano, iż „Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które przysługuje 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 lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.” Natomiast w § 2 ust. 7 uchwalono, iż „Dodatek za wysługę lat nie przysługuje w okresie przebywania w stanie nieczynnym”.

Kompetencje rady gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust 6 pkt 1 Karty Nauczyciela (dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy), ograniczają się do kwestii w nim wskazanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. W kompetencji wskazanego przepisu nie mieści się uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek za wysługę lat jako składnik wynagrodzenia przysługuje lub nie przysługuje. Rada gminy nie może tej kwestii określać w uchwale, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej. W myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela dodatki za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy są składnikami wynagrodzenia, tak więc wypłata tych składników następuje w tych samych okolicznościach, jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie, i które wynikają z przepisów Karta Nauczyciela, a także z ustawy - Kodeks pracy (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). Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17: „Ze sformułowania »szczegółowe warunki przyznawania dodatków« zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 u.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 u.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”.

Ponadto w § 2 ust. 5 regulaminu Rada uchwaliła że „Dodatek wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia”. 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.

Kolejnym naruszeniem jest zapis § 2 ust. 6 uchwały określający formy stwierdzenia nabycia prawa do świadczeń wykracza poza ustawowe upoważnienie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Materia ta uregulowana jest również w § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U.2014.416 ze zm.). Nadto sprawa dokumentowania świadczeń zawarta jest w odrębnym akcie prawnym dotyczącym wszystkich pracodawców, w tym szkoły. Przepisem tym jest rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej (Dz.U.2018.2369)

Przechodząc do oceny zgodności § 2 ust. 8 uchwały w którym postanowiono, iż „Dodatek za wysługę lat wchodzi do podstawy wymiaru zasiłku macierzyńskiego.” należy wskazać że powyższa regulacja także wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Na podstawie powołanego przepisu organ stanowiący ustala wysokość stawek dodatku za wysługę lat oraz szczegółowe warunki „przyznawania”. Rada gminy nie jest władna do regulowania przyznawania dodatku za wysługę lat w sytuacjach określonych w przytoczonym postanowieniu uchwały. Dodatek za wysługę lat stanowi składnik wynagrodzenia i wraz z nim przysługuje. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego do regulowania jego przyznawania w okresach pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U.2019.1040 ze zm.), wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy (art. 92 § 2 Kodeksu pracy). Norma kompetencyjna z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie upoważnia Rady do stanowienia, czy dodatek za wysługę lat wchodzi do podstawy wymiaru zasiłku macierzyńskiego.

Odnosząc się natomiast do § 3 uchwały i określonych w nim warunków przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego, organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 6 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, określony został katalog ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Hipotezą tego przepisu objęte są czynności wykraczające poza standardowe wykonywanie obowiązków. Zdaniem organu nadzoru do tego katalogu nie zalicza się więc: wzbogacanie własnego warsztatu pracy (§ 3 ust 2 pkt 7), prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej i pedagogicznej (§ 3 ust. 2 pkt 8). Wykonywanie tych czynności należy do podstawowych obowiązków nauczyciela, o których mowa w art. 6 u.K.N.: „Nauczyciel obowiązany jest: 1) rzetelnie realizować zadania związane z powierzonym mu stanowiskiem oraz podstawowymi funkcjami szkoły: dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, w tym zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę; 2) wspierać każdego ucznia w jego rozwoju; 3) dążyć do pełni własnego rozwoju osobowego; 3a) doskonalić się zawodowo, zgodnie z potrzebami szkoły; 4) kształcić i wychowywać młodzież w umiłowaniu Ojczyzny, w poszanowaniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w atmosferze wolności sumienia i szacunku dla każdego człowieka; 5) dbać o kształtowanie u uczniów postaw moralnych i obywatelskich zgodnie z ideą demokracji, pokoju i przyjaźni między ludźmi różnych narodów, ras i światopoglądów.”

W kwestii § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały, organ nadzoru wskazuje iż zapis ten narusza prawo, ponieważ art. 33 ust. 1 Karty Nauczyciela jednoznacznie rozstrzyga sprawę związaną z terminem wypłaty wynagrodzenia, zaś kwestionowany zapis uchwały jedynie powtarza materię już uregulowaną ustawowo, co stanowi niedopuszczalny zabieg. 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.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

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**