



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 2 stycznia 2014 r.

Poz. 25



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.386.2013 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 19 grudnia 2013 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XX/218/2013 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, za pracę w dni wolne, za wysługę lat oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Zamojski w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „za pracę w dni wolne” oraz § 3 pkt 1 lit. d, e, g, h, i, § 3 pkt 2 lit. l, m, § 4 ust. 1, 3 i 4, § 9, § 12, § 14 i § 15 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XX/218/2013 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, za pracę w dni wolne, za wysługę lat oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Zamojski w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „za pracę w dni wolne” oraz § 3 pkt 1 lit. d, e, g, h, i, § 3 pkt 2 lit. l, m, § 4 ust. 1, 3 i 4, § 9, § 12, § 14 i § 15 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XX/218/2013 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2013 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Powiatu w Zamościu podjęła na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, 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,

- 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 wynagrodzenie 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca mimo bardzo szerokiej kompetencji przyznanej radzie gminy, wyznaczył również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując - w ramach art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

W § 3 regulaminu Rada Powiatu określiła szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli.

W § 3 pkt. 1 regulaminu postanowiono, iż *przy ustalaniu dodatku motywacyjnego dla nauczyciela należy brać pod uwagę uzyskiwanie znaczących osiągnięć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych m. in.:*

- *systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków (lit. d),*
- *podnoszenie kwalifikacji i umiejętności zawodowych (lit. e),*
- *dbałość o estetykę i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych (lit. g),*
- *prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej, w tym pedagogicznej (lit. h),*
- *rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych (lit. i).*

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej przesłanki uprawniające do przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego wykraczają poza ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181 ze zm.)

Stosownie do treści § 6 powołanego rozporządzenia, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym,
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze,
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania,
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela,
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem,
- 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego uzależnione jest zatem od uzyskiwania przez niego określonych wyników w pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Rada może określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym rozporządzeniu. Mówiąc inaczej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie uszczegółwić ogólne warunki.

Kryteria wskazane przez Radę Powiatu w § 3 pkt 1 lit. d, e, g, h, i regulaminu od spełnienia których Rada uzależniła przyznanie dodatku motywacyjnego, nie stanowią uszczegółwienia żadnego z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego wskazanych w rozporządzeniu.

Ustalenie przez Radę Gminy w regulaminie wynagradzania nauczycieli takich kryteriów jak np: dbałość o estetykę powierzonych pomieszczeń czy rzetelne i prawidłowe wywiązywanie się z poleceń służbowych stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy, musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Powyższa argumentacja odnosi się również do zawartych w § 3 pkt 2 kryteriów *przestrzegania przepisów prawnych* (lit. l) i *tworzenia dobrej atmosfery pracy i życzliwości wobec współpracowników i uczniów* (lit. m).

Rolą Rady Powiatu jest uszczegółowienie ogólnych wymienionych przez ustawodawcę warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, a nie ustanawianie nowych warunków.

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej sprawie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt. III SA/Kr 1007/09.

Odnosząc się jeszcze pokrótce do kryteriów wskazanych w § 3 pkt 1 lit. d i lit. e tj. systematycznego i efektywnego przygotowywania się do przydzielonych obowiązków oraz podnoszenia kwalifikacji i umiejętności zawodowych należy wskazać, iż zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt. 3 ustawy Karta Nauczyciela należą one do obowiązków nauczyciela. Jak stanowi powołany przepis ramach czasu pracy, o którym mowa w ust. 1, oraz ustalonego wynagrodzenia nauczyciel obowiązany jest realizować zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym.

Rozszerzenie zatem przez Radę Powiatu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego o obowiązki nauczycieli wskazane w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela jest sprzeczne z treścią § 6 wymienionego rozporządzenia.

Jak stanowi § 4 ust. 1 regulaminu *miesięczny fundusz dodatku motywacyjnego tworzy się w wysokości 6% wynagrodzeń zasadniczych pracowników pedagogicznych w szkołach i 7% w poradni psychologiczno-pedagogicznej.*

*Dodatek motywacyjny dyrektora nie obciąża funduszu, o którym mowa w ust. 1 mimo, że jest wypłacany ze środków szkoły (§ 4 ust. 4).*

*Zgodnie z § 15 regulaminu środki finansowe przeznaczone na wypłatę świadczeń, o których mowa w § 1 ust. 2 stanowiących składniki wynagrodzenia nauczycieli, naliczane są w planach finansowych poszczególnych szkół i placówek wymienionych w § 1 ust. 1 niniejszego regulaminu.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej zapisy wykraczają poza zakres zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela upoważnienia. Wydany na podstawie tego przepisu regulamin, będąc aktem prawa miejscowego, winien mieścić się w granicach wskazanego w w/w art. 30 ust. 6 upoważnienia ustawowego oraz zawierać tylko normy mające charakter generalny, abstrakcyjny i zewnętrzny. Niewątpliwie zapis określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli jak również regulacje dotyczące zapisów w planach finansowych poszczególnych szkół stanowiąc normy planistyczne dotyczące budżetu, wykraczają poza dopuszczalne ramy materii mogących stanowić przedmiot regulacji regulaminowej stanowiącej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

W tak wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do zabezpieczania środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego i innych dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, albowiem ta czynność winna zostać uregulowana w uchwale budżetowej.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13, literalne brzmienie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wyklucza możliwość wyprowadzenia z tego przepisu kompetencji organu Powiatu do określenia w Regulaminie wysokości środków jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli – mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne w danej szkole.

Podkreślenia wymaga również, że wszelkie regulacje dotyczące finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w odrębnych ustawach (art. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.)).

Z przepisów art. 30 ust. 8 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 5a ustawy o systemie oświaty wynika, że środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Realizacja zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest ściśle powiązana z ich budżetem, na który składają się dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa oraz subwencje ogólne – w tym przeznaczone na oświatę. Rzeczą zatem Rady Powiatu przy uchwalaniu Regulaminu było uwzględnienie zasad finansowania wynagrodzeń nauczycieli, nie było natomiast dopuszczalne wprowadzanie do uchwały przepisów dotyczących materii zastrzeżonej do odrębnej regulacji prawnej.

Wskazać trzeba, że środki uzyskiwane z budżetu państwa w ramach subwencji ogólnej oraz dochodów własnych jednostki samorządu przeznaczają na finansowanie zadań oświatowych w drodze uchwalanych corocznie budżetów.

Organ prowadzący szkołę ma generalną kompetencję do określania wysokości środków przeznaczonych na poszczególne składniki wynagrodzenia pracowników szkół z uwagi na konieczność zapewnienia prawidłowości dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi. Jednakże postanowień takich nie można zamieszczać w regulaminie wynagradzania nauczycieli, mającym charakter aktu prawa miejscowego, podejmowanego na podstawie delegacji ustawowej, która w sposób ścisły określa, co powinno być uregulowane w akcie wydawanym w wykonaniu tej delegacji.

Zgodnie z § 4 ust. 2 regulaminu *miesięczny dodatek motywacyjny przyznany nauczycielowi nie może być niższy niż 6% i wyższy niż 30% kwoty jego wynagrodzenia zasadniczego*, podczas gdy § 4 ust. 3 stanowi, iż *dodatek motywacyjny dla dyrektora, kierownika warsztatów, kierownika internatu, kierownika szkolnego schroniska młodzieżowego, stanowi wskaźnik procentowy jego wynagrodzenia zasadniczego, którego wartość nie może przekroczyć 30%*.

Wprowadzając do regulaminu powyższe zapisy Rada Powiatu wprowadziła zróżnicowanie w zakresie wysokości stawki dodatku motywacyjnego, uzależniając jego wysokość od pełnionej funkcji.

W ocenie organu nadzoru ustalenie takiego zróżnicowania nie znajduje uzasadnienia prawnego, a zatem postanowienie § 4 ust. 3 regulaminu zostało podjęte bez podstaw prawnych.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa w drodze regulaminu m. in. wysokość stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Dodatek motywacyjny, o ile zostanie przyznany, stanowi integralną część wynagrodzenia nauczyciela (art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela) i przysługuje nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym. Nadto ma on z reguły charakter okresowy i przysługuje

w okresie, na który został przyznany, nie posiada natomiast charakteru funkcyjnego (por. wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05, OwSS 2006/3/79).

Przyznanie dodatku motywacyjnego zależy jedynie od poziomu spełniania ustalonych warunków bez względu na pełnioną przez nauczyciela funkcję.

Kwestionowany zapis regulaminu stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Równość wobec prawa należy rozumieć w ten sposób, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących czy też faworyzujących (wyrok WSA z dnia 20 lipca 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 616/95).

Jak wspomniano powyżej, ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego uwzględniają stopień zaangażowania w pracę i są określone w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. Uszczegółowienie ogólnych warunków zostało przekazane do uregulowania w drodze regulaminu. Na podstawie tego upoważnienia Rada Powiatu określiła przedmiotową uchwałą szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

Przywołane przepisy określają przesłanki, po spełnieniu których nauczycielowi przysługuje roszczenie o przyznanie dodatku motywacyjnego. Przy spełnieniu tych samych przesłanek te same reguły powinny być stosowane do wszystkich nauczycieli bez różnicowania ich sytuacji

w zależności od pełnionych funkcji. Ustawodawca nie wprowadza odrębnych zasad przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół czy też równorzędnych stanowisk kierowniczych w jednostkach oświatowych funkcjonujących na terenie powiatu.

W § 9 ust. 1 regulaminu Rada Powiatu wskazała, iż *za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, wykonywane w dniu wolnym od pracy, nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny od pracy. W szczególności uzasadnionych przypadkach zamiast dnia wolnego nauczyciel otrzymuje odrębne wynagrodzenie, w wysokości ustalonej w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 5.*

*Liczbę godzin przepracowanych w dni wolne od pracy realizowanych w danym miesiącu przez poszczególnych nauczycieli ustala dyrektor szkoły/placówki, a dla dyrektora szkoły/placówki – starosta (§ 9 ust. 2). Wynagrodzenie, o którym mowa w § 9 przyznaje a) nauczycielowi - dyrektor szkoły/placówki, b) dyrektorowi szkoły/placówki – starosta (§ 9 ust. 3).*

Rada Powiatu nie jest uprawniona do stanowienia w kwestii wynagrodzenia za pracę w dni wolne, została ona bowiem uregulowana w art. 42c ust. 3 Karty Nauczyciela. Dodatkowo stosownie do treści § 10 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (...), nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczone jak za godzinę ponadwymiarową.

W ocenie organu nadzoru powtórzenie w przedmiotowej regulacji zawartych w przepisach rangi ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Wymaga podkreślenia, iż z utrwalonej linii orzecznictwa sądowno-administracyjnego wynika dyrektywa ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, w szczególności zakaz stosowania wykładni rozszerzającej oraz analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym obowiązany jest bowiem działać ściśle w ramach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo unormowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W przypadku powtórzenia przepisu w danej uchwale będzie on bowiem interpretowany w kontekście jej postanowień, co grozi całkowitą lub częściową zmianą intencji prawodawcy (por. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Odstąpienie od powyższej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe uzasadnia również stwierdzenie nieważności regulacji § 14 regulaminu, stanowiącego, iż *w przypadku gdy nauczyciel nie osiągnie w danym roku wysokości średniego wynagrodzenia, wówczas ma zastosowanie art. 30a ustawy – Karta Nauczyciela.*

Jak stanowi § 12 ust. 1 *określa się następujące formy stwierdzenia nabycia prawa, przyznania lub ustalenia nauczycielom świadczeń, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 i 2:*

- a) *w dokumencie stwierdzającym nawiązanie stosunku pracy – jeżeli świadczenie przysługuje od dnia nawiązania stosunku pracy,*
- b) *odrębnym dokumentem – jeżeli świadczenie przyznawane jest jednorazowo lub w trakcie trwania stosunku pracy albo ulega zmianie jego wysokość,*
- c) *w dokumencie zmieniającym wynagrodzenie zasadnicze – jeżeli wraz ze zmianą wynagrodzenia zasadniczego ulega również zmianie wysokość świadczenia.*

*Formy stwierdzenia nabycia prawa, przyznania lub ustalenia nauczycielom świadczeń, o jakich mowa w ust. 1 można stosować łącznie do kilku świadczeń, w razie zbiegów terminów ich ustalania lub przyznania albo stwierdzenia nabycia prawa (ust. 2).*

Wskazane wyżej regulacje nie stanowią materii regulaminu i zostały podjęte bez upoważnienia ustawowego.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym regulamin określa wysokość i 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 oraz nagród dla nauczycieli. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest

zamknięty. Organ prowadzący szkołę może zatem dokonywać regulacji prawnych tylko w zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony.

Jak wynika z powyższego kwestie techniczne dotyczące sposobu dokumentowania przyznawanych nauczycielom świadczeń nie stanowią materii regulaminowej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/218/2013 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Starosta Zamojski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Zamościu

Wojewoda Lubelski

**Jolanta Szolno-Koguc**