

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.247.2023.DM**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

**stwierdzam nieważność**

§ 4 uchwały NR XXXVIII/296/2023 Rady Gminy Korycin z dnia 30 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkole, przedszkolu i punkcie przedszkolnym, dla których organem prowadzącym jest Gmina Korycin, zakresie słów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 listopada 2023 r.” oraz § 7 ust. 4 i § 11 ust. 4 i ust. 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

**UZASADNIENIE**

W dniu 30 października 2023 r. Rada Gminy Korycin podjęła uchwałę NR XXXVIII/296/2023 w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkole, przedszkolu i punkcie przedszkolnym, dla których organem prowadzącym jest Gmina Korycin, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów badanej uchwały została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.).

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały wątpliwości organu nadzoru wzbudził zapis dotyczący określenia daty wejścia w życie uchwały jako sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Organ stanowiący gminy postanowił w § 4, iż *„uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 listopada 2023 r.”*

Uchwała podejmowana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie Karta Nauczyciela stanowi bezspornie akt prawa miejscowego, gdyż jej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów). Dotyczy zatem sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, a przy tym adresatami tej uchwały są osoby określone generalnie, a nie imiennie. W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1).

Przedmiotowa uchwała w § 4 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „z mocą obowiązującą od dnia 1 listopada 2023 r.”. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Wskazane powyżej naruszenie prawa ma istotny charakter. W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności wskazanej części uchwały, w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 listopada 2023 r.” jest uzasadnione.

Przechodząc do kolejnych dostrzeżonych naruszeń prawa, podnieść należy, iż Rada Gminy Korycin przepisem § 7 ust. 4 regulaminu wynagradzania nauczycieli, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, określiła przesłankę warunkującą uzyskanie dodatku motywacyjnego tj. „przepracowanie w danej szkole co najmniej 6 miesięcy”. W ocenie organu nadzoru warunek ten nie mieści się w ogólnych warunkach przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego wynikających z § 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416, z późn. zm.). 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.

Wymienione wyżej kryteria stanowią katalog zamknięty. Dodatek motywacyjny jest dodatkiem odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy rozporządzenia, a także samej ustawy należy stwierdzić, że regulacje rozporządzenia określające ogólne warunki przyznania dodatku motywacyjnego, będą stanowiły granice normatywne dla unormowań regulaminów wynagradzania nauczycieli. Tym samym przyjęte przez Radę Gminy warunki dotyczące dodatków motywacyjnych mogą uszczegóławiać czy rozwijać warunki „ministerialne”, nie mogą jednak od nich treściowo odbiegać i wykraczać poza materię w nich określoną. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 roku: „Skoro więc na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego) został

*upoważniony przez ustawodawcę do określenia, w drodze rozporządzenia, „ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego”, zaś organ prowadzący szkołę (będący jednostką samorządu terytorialnego), na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – do określenia, w drodze regulaminu, „szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków”, to jest jasne, że ustalone w regulaminie „szczegółowe warunki”, muszą się mieścić w ramach „ogólnych warunków” wynikających z rozporządzenia.” (sygn. akt. IV SA/Po 887/19, wyrok publikowany w CBOSA).*

*Następnie w § 11 ust. 4 regulaminu Rada określiła, iż „Do obliczenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dni ustawowo wolne od pracy, za podstawę obliczenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednak większa niż liczba godzin przydzielonych nauczycielowi w planie organizacyjnym szkoły.”. W ocenie organu nadzoru utrzymanie powyższego zapisu spowoduje, że w niektórych przypadkach nauczyciel nie otrzymywałby wynagrodzenia za przydzielone mu, ale niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy (np. w przypadku wynagrodzenia za czas urlopu szkoleniowego, czy nieobecności spowodowanej zwolnieniem lekarskim). Zapis taki narusza art. 9 § 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którym postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 listopada 2009 r. sygn. akt IV SA/Gl 364/09 wskazał m.in., że „W świetle art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący nie posiada uprawnienia do określania sposobu obliczenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy. Wskazany w uchwale sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe jest sprzeczny z obowiązującymi w tym zakresie rozwiązaniami ustawowymi. Doprowadza to do sytuacji, że pomimo ustawowego prawa do otrzymania wynagrodzenia za usprawiedliwioną nieobecność w pracy, nauczyciel nie otrzymałby takiego wynagrodzenia, przysługującego mu z mocy ustawy. Kwestia powyższa została unormowana, zarówno w ustawie Karta Nauczyciela, jak i w Kodeksie pracy (art. 80). Odmienna interpretacja doprowadziłaby do sytuacji, iż w niektórych tygodniach nauczyciele nie otrzymaliby wynagrodzenia za przydzielone im i nie wykonane godziny ponadwymiarowe, mimo że prawo*

*do wynagrodzenia wynikałoby z przepisów ogólnych prawa pracy, co mogłoby być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy.”.*

Dodatkowo w § 11 ust. 7 regulaminu Rada wskazała termin wypłaty wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw. Stosownie do art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy Karta Nauczyciela, ustawodawca nie przewidział dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania, początkowego oraz końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, a także ustalenia, czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, ponieważ regulacja taka zawarta jest w Karcie Nauczyciela. Zgodnie z 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, 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, a w przypadkach szczególnie uzasadnionych w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, które nauczyciel otrzymuje z góry. Biorąc powyższe pod uwagę, materia dotycząca terminu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w Karcie Nauczyciela. Rada Gminy Korycin stanowiąc w powyższym zakresie nie posiadała upoważnienia do przyjęcia takiego rozstrzygnięcia. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. III SA/Łd 142/20).

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził również, iż nie wypełnia ona w całości dyspozycji art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela. W uchwalonym przez Radę regulaminie nie zostały bowiem określone szczegółowe warunki wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 37/17.

Podnieść zatem należy, iż *„realizując powyższe upoważnienie powinno się w nim odzworować sposoby praktycznego postępowania np. dotyczącego ewidencji godzin, w tym ich rozliczania w kontekście ustalenia liczby planowanych godzin, następnie określania*

*faktycznie zrealizowanych, wyszczególnienia godzin doraźnych zastępstw, w układzie tygodniowym i miesięcznym. Dalej należałoby określić sposób potwierdzania faktu zrealizowania godzin np. za pomocą podpisu dyrektora i nauczyciela. W końcu powinno się też określić zasady tworzenia zestawienia zbiorczego zrealizowanych godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw w szkole ogółem oraz sposób przekazywania danych do służb księgowych. Dla tego celu można powoływać w regulaminie stosowne wzory potrzebnych tu dokumentów.”- Artur Klawenek, „Raport. Analiza lokalnych regulaminów placowych nauczycieli”, str. 96, www.ore.edu.pl.*

Mając na względzie powyższą argumentację stwierdzenie nieważności wskazanej części uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Agnieszka Krystoń  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:  
Rada Gminy Korycin