



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.722.2021

Łódź, 21 października 2021 r.

**Rada Gminy  
Tomaszów Mazowiecki**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 oraz 1834)

**stwierdzam nieważność**

**§ 4 ust. 1 oraz ust. 2; § 6 pkt 3 lit. b, pkt 5 lit. a oraz pkt 6 lit. f – h, § 6 pkt 1 – 6 w zakresie wyrazów „a w szczególności”; § 7 ust. 3, ust. 10 oraz ust. 11; § 8 ust. 2, ust. 6 – 7 oraz ust. 11; § 8 ust. 8 w zakresie wyrazów „po dwóch miesiącach nieobecności dyrektora z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy”; § 9 ust. 2, ust. 6 oraz ust. 7- załącznika do uchwały Nr XLV/273/21 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 14 września 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tomaszów Mazowiecki.**

### **Uzasadnienie**

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki uchwaliła regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tomaszów Mazowiecki (dalej Regulamin), stanowiący załącznik do uchwały.

Organ nadzoru mając na uwadze zastrzeżenia do Regulaminu, zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 października 2021 r. powiadomił Radę Gminy Tomaszów Mazowiecki o wątpliwościach.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Wójt Gminy Tomaszów Mazowiecki wyjaśnił, że wskazane zastrzeżenia organu nadzoru zostaną uwzględnione w nowo przygotowywanym Regulaminie.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, która jest sprzeczna z prawem we wskazanym zakresie, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Wszystkie więc akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Takimi aktami niższego rzędu są akty prawa miejscowego w stosunku do ustaw jako aktów wyższego rzędu. W konsekwencji więc, organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego zobligowany jest do podjęcia tego aktu w granicach upoważnienia zawartego w ustawie i zgodnie z treścią ustawy. Obliguje do tego także konstytucyjna zasada praworządności określona w art. 7 Konstytucji RP, w świetle której organy władzy publicznej zobowiązane są działać w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Podstawowymi dyrektywami wykładni norm o charakterze kompetencyjnym są: zakaz domniemania kompetencji, powinność interpretowania normy upoważniającej w sposób ścisły i literalny oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Odnosząc się do zapisu § 4 ust. 1 oraz § 8 ust. 6 i 7 Regulaminu, należy stwierdzić, że pozostają one w sprzeczności z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762), w którym wprost określono, że zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki dokonała niedozwolonej modyfikacji zapisów ustawowych. W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy wykraczają również poza zakres delegacji wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Tak skonstruowane zapisy Regulaminu były już przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. W jednym z wyroków podkreślono, że nie można przyjąć, iż kwestie dotyczące terminu wypłaty

poszczególnych składników wynagrodzenia zostały pozostawione przez ustawodawcę do ustalenia w ramach regulaminu dotyczącego wynagradzania nauczycieli, skoro ustawa jednoznacznie reguluje te zagadnienia (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 502/05).

Zapisy § 7 ust. 10 oraz § 9 ust. 7 Regulaminu są wprost niezgodne z art. 39 ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z § 137 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Natomiast Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki w ocenie organu nadzoru w swojej uchwale poszła jeszcze o krok dalej, gdyż zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela wynagrodzenie wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca, co nie jest tożsame z określeniami „wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia” oraz „wypłaca się z dołu za godziny faktycznie zrealizowane” użytymi w Regulaminie. Doszło tutaj do modyfikacji zapisów ustawowych. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego *in extenso* zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 521/06). Jednakże, narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Mając na uwadze powyższe, zapisy § 7 ust. 10 oraz § 9 ust. 7 Regulaminu są nie tylko wprost niezgodne z przytoczonym przepisem ustawy Karta Nauczyciela, ale również pozostają poza materią do uregulowania w uchwale w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli.

W ocenie organu nadzoru zapisy § 4 ust. 2, § 7 ust. 11, § 8 ust. 11, oraz § 9 ust. 6 Regulaminu stanowią przekroczenie zakresu upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, który upoważnia organ prowadzący szkołę do określenia wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. W tym upoważnieniu nie mieści się kompetencja do określenia kto i kiedy zachowuje prawo do dodatków, a kiedy je traci. Takie stanowisko jest powszechnie przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt IV

SA/GI 364/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 368/08; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 października 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 625/08). W cytowanym orzecznictwie podkreśla się m.in., że rada ma kompetencję jedynie do określenia wysokości stawki oraz warunków przyznawania dodatków funkcyjnych, a nie decydowania o utracie przez nauczycieli tego rodzaju dodatków oraz że wypłata dodatku funkcyjnego następuje w tych samych okolicznościach jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie i które wynikają z przepisów ustawy Karta Nauczyciela, a także ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm.). Należy zwrócić uwagę w szczególności na treść art. 80 ustawy Kodeks pracy, zgodnie z którym wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, a za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Kodeks pracy w szeregu przepisów wskazuje kiedy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia mimo niewykonywania pracy. Są to m.in. art. 81 § 1, art. 92 § 1, art. 237<sup>3</sup> § 3 i inne. Mając na uwadze powyższe, zapis § 4 ust. 3 załącznika do ww. uchwały określając kiedy nie przysługują dodatki funkcyjne pozostaje w sprzeczności z uregulowaniami przyjętymi w ustawie Kodeks pracy.

W zakresie regulacji § 6 pkt 3 lit. b, pkt 5 lit. a oraz pkt 6 lit. f – h Regulaminu, należy podkreślić, że delegację do wprowadzenia dodatku motywacyjnego dla nauczycieli stanowi art. 30 ust. 6 pkt 1 Karta Nauczyciela, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (w tym dodatku motywacyjnego), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34a. Ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zawiera § 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.). Należą do nich osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze, wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem oraz realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki przyjęła szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w uchwałach można określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym powyżej rozporządzeniu (wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1007/09; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 142/20). Oznacza to, że szczegółowe warunki określone przez organ prowadzący szkołę muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych w przedmiotowym rozporządzeniu. Rolą Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki było uszczegółowienie ogólnych warunków wymienionych przez prawodawcę, a nie ustanowienie nowych.

W ocenie organu nadzoru, np. prawidłowa realizacja zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć, czy też skuteczne zarządzanie placówką w zakresie administracyjnym, należą do podstawowych obowiązków związanych z pracą dyrektora i w żaden sposób nie wynikają z ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zawartych w § 6 ww. rozporządzenia. W związku z powyższym uzależnienie od nich przyznania dodatku motywacyjnego pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisami rozporządzenia, a także stanowi przekroczenie delegacji zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. W ocenie organu nadzoru nie można w nich doszukiwać się „szczególnie efektywnego wypełniania zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem”, o którym mowa w § 6 ust. 5 ww. rozporządzenia. Takie postrzeganie tego ogólnego warunku przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego w ocenie organu nadzoru całkowicie wypacza jego sens.

Za istotnie naruszający prawo należy uznać w treści § 6 Regulaminu wyrazy „w szczególności”, ponieważ tak skonstruowane zapisy Regulaminu oznaczają, że ustalone przez Radę Gminy Tomaszów Mazowiecki kryteria wypłaty dodatku motywacyjnego mają charakter otwarty, co w konsekwencji oznacza, iż o przesłankach do przyznania tego dodatku będzie decydował inny organ niż Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki.

Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki nie posiadała w przyznanych jej kompetencjach prawodawczych upoważnienia do określenia w § 7 ust. 3 Regulaminu, że prawo do dodatku motywacyjnego przysługuje po przepracowaniu roku szkolnego w danej szkole. Tak skonstruowany zapis Regulaminu, wydany na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, przyznający dodatek motywacyjny od posiadania przez nauczyciela danego okresu pracy w szkole nie tylko wykracza poza delegację ustawową, ale jest również sprzeczny z celem jego przyznania i godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32

Konstytucji RP. Należy jeszcze raz powtórzyć, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstępianie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko, a będzie nim na pewno wykroczenie poza zakres upoważnienia.

Odnosząc się do wadliwości zapisów § 8 ust. 2 Regulaminu, należy wskazać, że kryteria warunkujące wysokość dodatku funkcyjnego, muszą być związane z zakresem odpowiedzialności na danym stanowisku, dla którego przysługuje dodatek funkcyjny. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13 stwierdził, że dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko. Dodatek funkcyjny jest bowiem stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję określone w § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości.

Za wadliwy należy również uznać § 8 ust. 8 Regulaminu w części w której uzależnia prawo do dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora szkoły lub nauczyciela, któremu powierzono pełnienie obowiązków dyrektora szkoły od czasu nieobecności dyrektora szkoły. Należy wskazać, że dodatek funkcyjny jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez nauczyciela. Tym samym sprzeczne z prawem jest ograniczenie prawa nauczyciela do dodatku funkcyjnego otrzymywanego w związku z pełnieniem czynności w zastępstwie innej osoby, jeśli nieobecność zastępowanej osoby w pracy przekracza dwa miesiące (wyrok WSA we Wrocławiu z 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08).

Za istotnie naruszający prawo należy uznać § 9 ust. 2 Regulaminu, ponieważ w kompetencjach lokalnego prawodawcy nie mieści się prawo do uznawania konkretnych rodzajów realizowanych przez nauczyciela zajęć za pracę w trudnych warunkach, zważywszy, że zamknięty katalog czynności uznawanych za pracę w trudnych warunkach został określony w § 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych

stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

W sytuacji, w której zapis § 4 ust. 1 oraz ust. 2; § 6 pkt 3 lit. b, pkt 5 lit. a oraz pkt 6 lit. f – h, § 6 pkt 1 – 6 w zakresie wyrazów „a w szczególności”; § 7 ust. 3, ust. 10 oraz ust. 11; § 8 ust. 2, ust. 6 – 7 oraz ust. 11; § 8 ust. 8 w zakresie wyrazów „po dwóch miesiącach nieobecności dyrektora z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy”; § 9 ust. 2, ust. 6 oraz ust. 7- załącznika do uchwały Nr XLV/273/21 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 14 września 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tomaszów Mazowiecki w istotny sposób naruszają ww. przepisy prawa, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

***Tobiasz Bocheński***

Do wiadomości:  
Wójt Gminy Tomaszów Mazowiecki