



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

---

Kielce, dnia 10 stycznia 2025 r.

Poz. 261

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.243.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 9 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: „u. s. g.”)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr VI/47/2024 Rady Miejskiej w Stopnicy z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Stopnica w całości.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Stopnicy na sesji w dniu 6 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę nr VI/47/2024 w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Stopnica. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 13 grudnia 2024 r. Organ nadzoru w dniu 23 grudnia 2024 r. zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 30 grudnia 2024 r. Rada Miejska w wyznaczonym terminie nie odniosła się do zastrzeżeń organu nadzoru.

Podstawę prawną uchwały stanowi m.in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2024 r. poz. 986 ze zm., dalej: „Karta Nauczyciela”). Zgodnie z ww. przepisem Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

1. wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,

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.

Analiza Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Stopnica (zwanego dalej: „Regulaminem”), stanowiącego załącznik do uchwały nr VI/47/2024, daje podstawę do stwierdzenia, że Rada Miejska w Stopnicy naruszyła w sposób istotny art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela. Za sprzeczny z treścią tego przepisu należy uznać § 8 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym nauczycielowi przysługuje dodatek za warunki pracy z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach pracy w wysokości 5 % stawki godzinowej wynikającej ze stawki osobistego zaszeregowania. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. Prawo nauczyciela do dodatku do wynagrodzenia dotyczy

zatem zarówno sytuacji, gdy pracuje on w warunkach trudnych jak i w warunkach uciążliwych. Pojęcia te nie są pojęciami tożsamymi ani też nie można przyjąć, że praca w warunkach trudnych automatycznie wyklucza pracę w warunkach uciążliwych. Treść normy zawartej w art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela musi być wykładana w kontekście jego ust. 2, zawierającego delegację dla Ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w drodze rozporządzenia wykazu warunków pracy trudnych i uciążliwych, traktowanych jako potencjalnie, odrębne sytuacje. Wspomniany w tym przepisie wykaz został umieszczony w rozporządzeniu 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 2024 r. poz. 755 ze zm., dalej: „Rozporządzenie”). Z przepisów Karty Nauczyciela nie wynika by była dopuszczalna możliwość wypłacania nauczycielowi tylko jednego dodatku do wynagrodzenia, jeśli pracowałby on w warunkach zarówno trudnych jak i uciążliwych, zaś ograniczenie uprawnienia tylko do jednego dodatku jest de facto pozbawieniem prawa do tego dodatku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. akt: III SA/Gl 811/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wr 552/10).

Wskazane powyżej naruszenie prawa uzasadnia zatem stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto w § 4 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska ustalając kryteria przyznawania dyrektorowi szkoły dodatku motywacyjnego posłużyła się zwrotem „w szczególności”, w efekcie czego wprowadziła otwarty katalog warunków, których spełnienie uprawnia dyrektora do otrzymania tego dodatku. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie w formie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego, jako składnika wynagrodzenia, pozwalające na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady dodatkowych jeszcze warunków przyznania tego dodatku, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Rada Miejska w treści Regulaminu niezasadnie zróżnicowała wysokość dodatku motywacyjnego dla dyrektorów oraz dla nauczycieli. W § 5 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska przyjęła, iż wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela przyznaje dyrektor szkoły w oparciu o opracowane kryteria w wysokości do 20% wynagrodzenia zasadniczego określonego w ust. 1. Z kolei § 5 ust. 4 Regulaminu stanowi, że dodatek motywacyjny dla dyrektora szkoły przyznaje Burmistrz w wysokości do 40% wynagrodzenia zasadniczego, o którym mowa w ust. 1. Zdaniem organu nadzoru wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska (dyrektora, nauczyciela). Zagadnienie dotyczące wysokości wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia normuje art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, stanowiąc, że wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy. Wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela jest wobec tego uzależniona wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją (zob. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 września 2022 r., sygn. akt: III SA/Gl 354/22), co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określone w § 6 Rozporządzenia. Zgodnie z treścią ww. przepisu 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska określając w § 5 ust. 6, § 7 ust. 4, § 8 ust. 4 oraz § 9 ust. 11 Regulaminu, że dodatek motywacyjny, dodatek funkcyjny, dodatek za warunki pracy oraz godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw stanowią podstawę naliczenia wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy oraz zasiłków z tytułu ubezpieczenia społecznego wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Przepis ten nie upoważnia bowiem organu stanowiącego gminy do uregulowania kwestii uwzględniania przyznawanych dodatków w podstawie wymiaru wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy i zasiłków. Kompetencje Rady Miejskiej 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 uregulowanych, to jest do określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady Miejskiej w tym zakresie nie można domniemywać (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt: IV SA/Wr 294/08). Również w kwestii określenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw kompetencja Rady Miejskiej ogranicza się jedynie do ustalenia warunków obliczania i wypłacania tego wynagrodzenia. Nie obejmuje ona innych regulacji. Należy przy tym zaznaczyć, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działając w ramach swoich kompetencji, organ stanowiący gminy musi działać ściśle według wytycznych zawartych w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek materialny pomiędzy aktem prawa miejscowego a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecnictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, czy też wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt: IV SA/Wr 301/07). Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika bowiem, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie.

W treści § 6 ust. 4 pkt 1 Regulaminu Rada Miejska przyznając dodatek funkcyjny nauczycielowi z tytułu sprawowania funkcji opiekuna stażu dokonała modyfikacji § 5 ust. 2 Rozporządzenia, zgodnie z którym do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono sprawowanie funkcji:

- a) wychowawcy klasy,
- b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
- c) mentora,
- d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie obejmuje umocowania do określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje dodatek funkcyjny, ponieważ wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego określony został – w formie katalogu zamkniętego – w § 5 ww. Rozporządzenia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt: IV SA/Wr 193/07). Określenie zatem w zaskarżonej uchwale dodatkowej funkcji opiekuna stażu stanowi istotne naruszenia prawa.

W § 7 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie:

- 1) nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy;
- 2) urlopu dla poratowania zdrowia;
- 3) od pierwszego dnia miesiąca, następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał z innych powodów pełnienia obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, a jeśli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia;
- 4) w okresie za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze;
- 5) w okresie przerwania stażu przez nauczyciela odbywającego ten staż; nauczycielom zatrudnionym w celu realizacji indywidualnych zajęć z uczniem.

Z kolei w § 9 ust. 7 Regulaminu przyjęto, że wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania i kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska określając sytuacje, w których nie przysługuje dodatek funkcyjny oraz wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe wykroczyła poza upoważnienie ustawowe i zawarła przepisy nie objęte delegacją ustawową. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 maja 2009 r., wydanym w sprawie sygn. akt: I OSK 180/09, wyjaśnił, iż treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, i jasno wskazuje, iż rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt: IV SA/Wr 494/08). Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt: III SA/Łd 142/20, zostało wskazane, iż zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 Kart Nauczyciela rada gminy ma jedynie kompetencje do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. W tych ramach nie mieści się upoważnienie do decydowania o zachowaniu lub utracie przez nauczyciela prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe. Określenie zatem przypadków, w których nauczycielowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe nie mieści się w granicach wymienionego upoważnienia ustawowego. Nie można bowiem uznać, iż wskazanie przez uchwałodawcę przypadków, w których wynagrodzenie nie przysługuje, stanowi określenie warunków (szczegółowych) obliczania i wypłacania wynagrodzenia.

Mając powyższe na względzie należało stwierdzić nieważność uchwały nr VI/47/2024 Rady Miejskiej w Stopnicy z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Stopnica w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

**Józef Bryk**