



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 czerwca 2025 r.

Poz. 2653

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.173.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 2 ust. 2, § 3 ust. 2 i 3, § 10 ust. 4 pkt 1 uchwały Nr XIII/115/2025 Rady Gminy Świlcza z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz kryteriów, trybu przyznawania oraz wysokości nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno- wychowawcze i opiekuńcze i inne świadczenia, wynikające ze stosunku pracy nauczycieli szkół, prowadzonych przez Gminę Świlcza.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świlcza w dniu 28 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIII/115/2025 z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz kryteriów, trybu przyznawania oraz wysokości nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno- wychowawcze i opiekuńcze i inne świadczenia, wynikające ze stosunku pracy nauczycieli szkół, prowadzonych przez Gminę Świlcza. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2025 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym, w dniu 26 maja 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w części § 2 ust. 2, § 3 ust. 2 i 3, § 10 ust. 4 pkt 1 istotnie narusza art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela 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 nadwymiarowe 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.

W § 2 ust. 2 analizowanej uchwały Rada Gminy uregulowała następująco: „Dodatek za wysługę lat przysługuje za dni, w którym nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego”. Powyższa regulacja wykracza poza ramy upoważnienia przewidzianego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. W ocenie bowiem organu nadzoru w zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego nie mieści się decydowanie o tym, w jakich okresach przysługuje bądź nie przysługuje przedmiotowy dodatek, jak i nie przysługuje upoważnienie do ustalania co wchodzi do postawy wymiaru świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Przy tym w normatywnym pojęciu "warunków przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy jakiegokolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków (por. wyrok NSA z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09). 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r. o sygn. akt III SA/Gl 875/22). Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 96/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 1 grudnia 2022 r., sygn. akt III SA/Po 792/22).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również zapis w § 3 ust. 2 badanej uchwały, który określa jedynie górną granicę dodatku motywacyjnego, nie stanowiąc ustalenia wysokości stawki do czego jest zobowiązana rada gminy na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Należy uznać, że ustalenie górnej granicy dodatku motywacyjnego nie jest wypełnieniem przywołanej wyżej normy kompetencyjnej. Postanowienie to nie jest wystarczająco precyzyjne, bowiem wskazuje jedynie górną granicę wymiaru dodatków. W tym miejscu wskazać należy, iż organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 209/08, zgodnie z którym z zapisów uchwały musi wynikać jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ przyznający dodatek jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwałodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli, co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia. Oczywiście jest, że organ prowadzący szkołę może w różny sposób określić wysokość stawki dodatku motywacyjnego, może to być np. wysokość kwotowa, procent wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości "od - do", czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej zawsze powinna to być stawka dodatku jasno określona, regulująca wysokość wynagrodzenia nauczycieli. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie może ograniczyć się w uchwale regulującej dodatek motywacyjny tylko do podania maksymalnej wysokości tego dodatku, ponieważ nie można takiej formy uznać za szczegółowe określenie wysokości stawki dodatku motywacyjnego, który może zostać przyznany zatrudnionym nauczycielom. W konsekwencji tego stwierdzić należy, iż w badanym przypadku Rada Gminy Świlcza nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku motywacyjnego, a tym samym przyjęty uchwałą regulamin nie wyczerpuje w pełni dyspozycji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 16 czerwca 2020 r. o sygn. akt II SA/Rz 483/20 : „Interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela należy dojść do wniosku, że z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość”.

Z kolei w § 3 ust. 3 analizowanej uchwały uregulowano następująco: „Środki na dodatki motywacyjne wynoszą nie więcej niż 11% rocznych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli, w tym nauczycieli pełniących funkcję wicedyrektora, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli pełniących funkcję dyrektora”. Przedmiotowa regulacja wykracza poza ramy upoważnienia przewidzianego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Zdaniem organu nadzoru w zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków

przyznawania dodatku motywacyjnego nie mieści się ustalanie wysokości wydatków rocznych z tego tytułu. Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Rz 1473/19, w którym przedstawił następujący pogląd: „Nie można określać w regulaminie, wydanym na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z 1982 r. Karta Nauczyciela, wysokości środków jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne w danej szkole. Nie można pominąć, że środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli wraz z pochodnymi od wynagrodzeń zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. 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 tego typu akcie”.

W § 10 ust. 4 pkt 1 analizowanej uchwały Rada Gminy ustaliła wysokość nagrody Wójta Gminy Świlcza podając wyłącznie jej maksymalną wysokość. Z art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest w przedmiotowej uchwale określić m.in. wysokość nagród. Zaznaczenia wymaga, że rada gminy uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. W postanowieniach regulaminu powinny zatem znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów w art. 30 ust. 6 ww. ustawy. Tym samym, w ocenie organu nadzoru rada gminy nie może ograniczyć się w uchwale tylko do podania maksymalnej wysokości takiej nagrody (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017 r. o sygn. akt II SA/Lu 37/17).

Organ nadzoru wskazuje również na wątpliwości interpretacyjne pojawiające się w orzecznictwie administracyjnym i sądowym w zakresie możliwości podjęcia jednej uchwały na podstawie art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela. Należy podkreślić, iż ustawodawca rozdzielił upoważnienie dla rady gminy w zakresie ustalania wysokości nagród - w uchwale wydanej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz w zakresie ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród - w uchwale wydanej na podstawie art. 49 ust. 2 tejże ustawy, ustanawiając jednocześnie odmienny tryb wymagany przy podejmowaniu przedmiotowych uchwał.

Reasumując, uchwała podejmowana na podstawie art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela stanowi akt prawa miejscowego, a więc zawarte w niej regulacje powinny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń bądź modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach normatywnych, w szczególności w aktach rangi ustawowej.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru