



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 13 października 2022 r.

Poz. 4885



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.351.2022

z dnia 12 października 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LXIII/452/2022 Rady Miasta Łuków z dnia 21 września 2022 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto Łuków, w części obejmującej § 4 pkt 1 lit. e w brzmieniu: „podnoszenie umiejętności zawodowych i” i lit. l, § 9 oraz § 12 ust. 6 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXIII/452/2022 Rady Miasta Łuków z dnia 21 września 2022 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto Łuków, w części obejmującej § 4 pkt 1 lit. e w brzmieniu: „podnoszenie umiejętności zawodowych i” i lit. l, § 9 oraz § 12 ust. 6 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LXIII/452/2022 Rady Miasta Łuków została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2022r.

Działając na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.) Rada Miasta Łuków przyjęła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy 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 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.

Przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela 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 wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując, 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.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Rada Miasta 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.

W § 4 pkt 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, przyjęto, iż przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczyciela bierze się pod uwagę *podnoszenie umiejętności zawodowych i dzielenie się wiedzą z innymi nauczycielami* (lit. e) oraz *uczestnictwo w innych rodzajach działań w ramach wewnątrzszkolnego doskonalenia nauczycieli* (lit. l).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 4 pkt 1 lit. e w brzmieniu: „*podnoszenie umiejętności zawodowych i*” oraz lit. l wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie którego organ stanowiący gminy winien określić szczegółowo warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

Należy podkreślić, że w powyższym zakresie przepisami doprecyzowującymi regulacje zawarte w Kartce Nauczyciela jest rozporządzenie Ministra Edukacji 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, ze zm. – zwane dalej "rozporządzeniem"). Rozporządzenie to stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego i wyznacza radzie miasta obszar swobody, poza który nie może wykroczyć. Rada miasta w kwestii dodatku motywacyjnego ma uszczegółwić ogólne warunki określone w § 6 rozporządzenia.

Zgodnie z tym przepisem, 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.

Powyższe rozporządzenie określa jako warunek przyznawania dodatku motywacyjnego zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela (§ 6 pkt 4), zaś zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym,

realizowane przez nauczycieli w ramach czasu pracy, zostały wymienione w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela.

W świetle powyższego ustalenie kryteriów przyznawania dodatku motywacyjnego „*podnoszenie umiejętności zawodowych*” oraz „*uczestnictwo w innych rodzajach działań w ramach wewnątrzszkolnego doskonalenia nauczycieli*” wykracza poza granice upoważnienia ustawowego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

W obecnym stanie prawnym zaangażowanie w zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, nie należy bowiem do ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego.

W wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 960/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wywiódł, że: „*analiza treści powołanego wyżej § 6 rozporządzenia pozwala na uznanie, że przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to użyte w przywołanym przepisie sformułowania takie jak "osiągnięcia", "wprowadzenie innowacji pedagogicznych", "zaangażowanie w realizację czynności i zajęć" czy "szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków". Innymi słowy dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej a nie za normalne (standardowe) wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. Można zatem wywieść, że dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom wyróżniającym się w stosunku do pozostałych nauczycieli czy to osiągnięciami w jakiejś dziedzinie bądź zaangażowaniem czy też wprowadzeniem innowacji*”.

Rada Miasta w regulaminie wynagradzania nauczycieli winna określić szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w rozporządzeniu z dnia 31 stycznia 2005r.

Wszelkie warunki określone przez organ stanowiący, które wykraczają poza tak nakreślone ramy należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a tym samym naruszające prawo w sposób istotny.

W § 9 Regulaminu przyjęto, iż *dodatek funkcyjny dla wicedyrektora ustala dyrektor w wysokości nie niższej niż 50% i nie wyższej niż 70% dodatku funkcyjnego dyrektora szkoły*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie wypełniają zakresu upoważnienia przyznanego Radzie Miasta w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Z regulaminu określającego wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość dodatków, w tym dodatku funkcyjnego, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość. Dodatek ten stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci.

Ustalenie jedynie przedziału, w którym powinna się zawierać wysokość dodatku funkcyjnego - bez wskazania kryteriów różnicowania tej wysokości w granicach określonego przedziału - jest nie tylko nieczytelne dla uprawnionych do dodatku, ale powoduje również, że uprawnienia do określenia jego wysokości zostają faktycznie przekazane organowi stosującemu uchwałę, którego nie ograniczono żadnymi wiążącymi go w tym zakresie zasadami i kryteriami.

Przyjęta regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Przepis ten przyznaje wyłączną kompetencję do określenia regulaminu wynagrodzenia nauczycieli organowi prowadzącemu szkołę. Kompetencję tę, zgodnie z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, wykonuje rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Zatem do wyłącznej kompetencji tych organów należy ustalenie wysokości i szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego, a nie tylko określenie granic wysokości tego dodatku.

W powyższej regulacji Rada Miasta wskazując „widelkowo” wysokość dodatku funkcyjnego nie uregulowała jednocześnie zasad różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora szkoły – w granicach ustalonego przedziału.

Według art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, dodatki w nim wyszczególnione stanowią składnik wynagrodzenia. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję kierowniczą, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również do dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska

dodatek funkcyjny. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyroki NSA z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13 oraz z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1789/15, CBOSA). Uchwałodawca musi zatem określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku.

W przypadku „widełkowego” określenia wysokości dodatku funkcyjnego brak określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego przesądza o tym, że obowiązek wypełnienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie został zrealizowany (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Lu 37/17).

W § 12 ust. 6 Regulamin stanowi, iż *dodatek za warunki pracy ustala się w wysokości proporcjonalnej do okresu wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany w całym roku oraz stosunku do wymiaru zajęć nauczyciela.*

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy wynika, że regulamin wynagradzania nauczycieli określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków.

Na gruncie powyższego upoważnienia Rada Miasta winna określić wysokości stawek dodatków oraz szczegółowe warunki ich przyznawania, nie zaś sposób wyliczania dodatku.

Wprowadzony w uchwale mechanizm wyliczania dodatku ogranicza ponadto wysokość dodatku, uzależniając go od okresu wykonywania pracy oraz wymiaru zajęć nauczyciela.

Powyższa regulacja dotycząca ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy narusza w sposób istotny art. 34 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, który stanowi, że nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługują z tego tytułu dodatki za warunki pracy.

Uchwała nie może wprowadzać ograniczeń, do których ustanowienia nie została przez ustawodawcę upoważniona.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 696/05 stwierdził, że *z przepisu Karty Nauczyciela, zgodnie z którym „nauczycielom pracującym w trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy” wynika wprost, że dodatek za uciążliwe warunki pracy jest obligatoryjnym dodatkiem i stanowi element wynagrodzenia, a więc nauczycielowi ustawowo należy się dodatek za każdą godzinę przepracowaną w warunkach uciążliwych. Wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy i jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Wobec tego Rada nie ma zatem prawa uzależnić przyznania dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy od realizacji przez nauczyciela w tychże warunkach całego obowiązującego wymiaru godzin”.*

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/452/2022, 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.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Łuków,
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Łuków