



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 31 października 2022 r.

Poz. 5117

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 358 .2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 października 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLII/358/2022 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 23 września 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Tomaszów Lubelski, w części obejmującej § 4 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.” - w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie postanowień określających wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły oraz dla wicedyrektora, tj. Lp. 1 i Lp. 2 w tabeli w § 5 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 3 i pkt 4, § 6 ust. 2 pkt 4 w brzmieniu: „i 3” oraz w brzmieniu: „a w szczególności”, § 7 ust. 3 zd. drugie i § 8 ust. 2 regulaminu.**

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 XLII/358/2022 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 23 września 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Tomaszów Lubelski, w części obejmującej § 4 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.” - w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie postanowień określających wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły oraz dla wicedyrektora, tj. Lp. 1 i Lp. 2 w tabeli w § 5 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 3 i pkt 4, § 6 ust. 2 pkt 4 w brzmieniu: „i 3” oraz w brzmieniu: „a w szczególności”, § 7 ust. 3 zd. drugie i § 8 ust. 2 regulaminu.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLII/358/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 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 Gminy Tomaszów Lubelski przyjęła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

Zgodnie z tym 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organowi prowadzącemu do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - 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 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.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Tomaszów Lubelski nie wypełnia dyspozycji art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, w uchwalonym przez Radę regulaminie nie została bowiem określona wysokość nagród dla nauczycieli.

Z treści art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela wynika, iż w regulaminie wynagradzania nauczycieli winna zostać określona wysokość nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze.

Należy podkreślić, iż ustawodawca rozdzielił upoważnienie dla Rady 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.

Do podjęcia uchwały w sprawie ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród nie jest konieczne, tak jak do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, uzgodnienie jej projektu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, a jedynie zaopiniowanie uchwały przez związki zawodowe na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 19/08).

Zatem w celu prawidłowej realizacji upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela wymagane jest ustalenie przez Radę Gminy wysokości nagród dla nauczycieli i warunków ich wypłacania w uchwale w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, której projekt podlega uzgodnieniom ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

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.

Regulamin zawiera także inne istotne wady prawne.

W § 5 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Rada określiła - w formie tabeli - wysokość stawek dodatków funkcyjnych przyjmując, iż miesięczna wysokość dodatku funkcyjnego dyrektora szkoły wynosi

w szkole liczącej: a) do 3 oddziałów 500-1000 zł; b) od 4 do 6 oddziałów 600-1500 zł; c) 7 i więcej oddziałów 700-2000 zł (Lp. 1 tabeli).

Stawka dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora została określona w wysokości od 400 do 1000 zł miesięcznie (Lp. 2 tabeli).

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.*”.

Powyższą regulacją Rada nadała uchwale wsteczną moc obowiązującą.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 uchwały, w zakresie, jakim wprowadza ze wsteczną mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r. przepisy określające wysokość dodatku funkcyjnego przysługującego dyrektorowi oraz wicedyrektorowi szkoły – Lp. 1 i Lp. 2 tabeli w § 5 regulaminu, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie.

Zatem warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego.

Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Tomaszów Lubelski jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 23 września 2019 r. zatem przepis § 4 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądownoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych.

Ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony. Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa.

Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem*, tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.).

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje.

Uchwała Nr XLII/358/2022 to akt normatywny, który określa wysokość dodatków funkcyjnych dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Tomaszów Lubelski.

Zgodnie z tabelą zamieszczoną w § 9 ust. 1 regulaminu wynagradzania nauczycieli, przyjętego uchwałą Nr XXV/163/2009 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania dla nauczycieli szkół prowadzonych przez gminę (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2009 r. Nr 75, poz. 1821, ze zm.) miesięczna wysokość dodatku funkcyjnego wynosiła:

- 25-35% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty - dla dyrektora szkoły liczącej do 3 oddziałów;
- 35-40% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty - dla dyrektora szkoły liczącej od 4 do 6 oddziałów;
- 40-50% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty - dla dyrektora szkoły liczącej od 7 oddziałów;
- 20-30% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty - dla wicedyrektora szkoły (zespołu szkół).

Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2022 r. kwota średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty wynosiła 100% kwoty bazowej określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej.

Kwota bazowa dla nauczycieli w 2022 r. wynosi 3 537,80 zł (art. 9 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r., Dz. U. z 2022 r., poz. 270).

Z brzmienia przywołanych przepisów wynika, iż na podstawie poprzednio obowiązującej uchwały Nr XXV/163/2009 Rady Gminy Tomaszów Lubelski, wysokość dodatku funkcyjnego z tytułu pełnienia funkcji dyrektora (wicedyrektora) szkoły wynosiła:

dla dyrektora szkoły (zespołu szkół):

- do 3 oddziałów: 884,45 zł - 1 238,23 zł (25-35% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty);
- od 4 do 6 oddziałów 1 238,23 zł - 1 415,12 zł (35-40% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty);
- liczącej od 7 oddziałów: 1 415,12 zł - 1 768,90 zł (40-50% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty);

dla wicedyrektora szkoły (zespołu szkół): 707,56 zł - 1 061,34 zł (20-30% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty).

Z powyższego zestawienia postanowień obu uchwał wynika zatem, iż dolna granica wysokości dodatku funkcyjnego ustalona uchwałą Nr XLII/358/2022 dla dyrektora oraz wicedyrektora szkoły jest niższa od dotychczas obowiązującej.

W konsekwencji należy stwierdzić, iż przyjęte uchwałą Nr XLII/358/2022 ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego dla osób pełniących funkcję dyrektora (wicedyrektora) szkoły prowadzą do pogorszenia sytuacji prawnej adresatów norm wynikających z przedmiotowego regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego. W związku tym nadanie uchwałom mocy wstecznej nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 819/15: „*Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r. ) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99)”.*

W § 4 ust. 1 pkt 3 regulaminu przyjęto, że wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły ustala Wójt w granicach stawek określonych w § 5, uwzględniając *warunki społeczne i środowiskowe, w jakich szkoła funkcjonuje.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z przekroczeniem upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Na podstawie przywołanego przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia wysokości stawek dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania.

Zgodnie natomiast z brzmieniem § 5 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, ze zm.) - do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

- 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;
- 2) sprawowanie funkcji:
  - a) wychowawcy klasy,
  - b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
  - c) mentora,
  - d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Dodatek funkcyjny jest stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności.

Jego wysokość powinna być więc ściśle związana z istotą dodatku funkcyjnego z tytułu powierzonego nauczycielowi stanowiska. Stąd dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, liczby osób zatrudnionych, zmienności czy złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko (por. wyrok NSA z dnia 5 marca 2014 r. I OSK 2908/13).

Natomiast takiego ścisłego związku z istotą funkcji nie sposób doszukiwać się w okolicznościach "warunki środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje".

Z powyższym stanowiskiem korespondują również wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018 r. sygn. II SA/Go 1146/17; WSA w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2011 r. sygn. II SA/Ol 933/11.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 4 regulaminu, wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły ustala Wójt w granicach stawek określonych w § 5, uwzględniając *jakość pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, a w szczególności:*

- a) *współpracę z organem prowadzącym - m.in. terminowe wykonywanie zadań,*
- b) *właściwe prowadzenie gospodarki środkami finansowymi oraz nadzorowanie realizacji zatwierdzonego planu finansowego,*
- c) *organizowanie pracy szkoły zapewniającej bezpieczne i higieniczne warunki pracy uczniów oraz pracowników szkoły,*
- d) *kształtowanie właściwej polityki kadrowej,*
- e) *umiejętności organizacyjne, umiejętności integrowania zespołu nauczycielskiego wokół wspólnych zadań, inspirowania oraz pomagania w rozwoju zawodowym nauczycieli,*
- f) *współpracę z rodzicami, instytucjami i organizacjami wspomagającymi realizację programu wychowawczego szkoły,* g) *tworzenie materialnej infrastruktury szkoły, odpowiadanie przez szkołę na potrzeby edukacyjne społeczności lokalnej.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 300/09 wywiódł: „Art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, (...) nie upoważnia rady gminy do wprowadzenia ocennych kryteriów wypłacenia dodatku funkcyjnego. Zatem należy uznać, że w tym zakresie doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego. Dodatek funkcyjny, jak wynika z samej nazwy, wypłacany jest w związku z pełnioną funkcją, stanowiskiem. Paragraf 5 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, (...) wymienia stanowiska uprawniające do uzyskania dodatku funkcyjnego i stanowi, że jest to między innymi stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły. Wymienione wyżej rozporządzenie zostało wydane w związku

z delegacją zawartą w art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym to przepisem rozporządzenie miało określić wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Omawiana ustawa, jak i wskazane rozporządzenia, nie przewidują ocennych kryteriów, od których uzależniona jest wysokość dodatku funkcyjnego. Tym samym uznać należy, że omawiany zapis jest spreczny z prawem, a ponadto, co podkreśla skarżący, zawiera uregulowania mniej korzystne niż wynika to z aktów prawnych wyższych rangą, a tym samym jest niedopuszczalny”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż postanowienia § 4 ust. 1 pkt 4 regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 4 regulaminu, przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego należy brać pod uwagę zaangażowanie w realizację czynności i zadań określonych w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela, a w szczególności (...).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „i 3” oraz „w szczególności” została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Należy podkreślić, że warunki przyznawania dodatku motywacyjnego ustalone przez Radę Gminy na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela powinny stanowić uszczegółowienie ogólnych warunków określonych w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy.

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.

Z przywołanych przepisów wynika, iż jednym z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego jest zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela (§ 6 pkt 4 rozporządzenia). Rada Gminy nie jest władna poszerzać tak sformułowanego ogólnego warunku.

Ponadto należy podnieść, iż posłużenie się w kwestionowanej regulacji sformułowaniem "w szczególności" oznacza, że dopuszcza się również inne kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego niewymienione wprost w uchwale. Taka regulacja jest sprzeczna z normą kompetencyjną art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie której organ stanowiący gminy winien określić szczegółowo warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. Rada, aby wypełnić powyższą delegację ustawową powinna zatem w sposób wyczerpujący ustalić kryteria, które będą brane pod uwagę przy przyznawaniu tego dodatku.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W § 7 ust. 3 regulaminu przyjęto, iż *dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy* (zd. drugie).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje umocowania w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a tym samym została podjęta bez podstawy prawnej.

W art. 30 ust. 1 Karta Nauczyciela określa, z jakich elementów składa się wynagrodzenie nauczycieli. Oprócz wynagrodzenia zasadniczego ustawodawca wymienia w pkt 2 tego ustępu dodatki wchodzące w jego skład (za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy).

Ponadto art. 30 ust. 2 ustawy określa i precyzuje, od czego uzależniona jest wysokość dodatków, a mianowicie odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

Jednocześnie, w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy określone zostały ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, iż odpowiednie regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego zawarte w uchwale Rady Gminy mają za zadanie szczegółowo i precyzyjnie określić warunki przyznawania tego dodatku by wyeliminować zjawisko dowolności w jego przyznawaniu. Organ stanowiący gminy upoważniony jest do uszczegółowienia ww. ogólnych przesłanek dotyczących przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, tj. sformułowania szczegółowych warunków przyznawania oraz określenia jego wysokości. Wskazywanie przez Radę, iż dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy pozbawione jest podstaw prawnych.

Stosownie do brzmienia § 8 ust. 2 regulaminu, *dodatek za warunki pracy wypłaca się w wysokości proporcjonalnej, jeżeli nauczyciel realizuje w trudnych warunkach tylko część obowiązującego wymiaru lub jeżeli jest zatrudniony w niepełnym wymiarze zajęć.*

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. Oznacza to, że Rada Gminy nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować kwestii związanej z wypłacaniem dodatku za warunki pracy.

Ustalenie przez Radę warunków wypłacania 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 przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy.

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 uzależniać 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 XLII/358/2022 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) Wójt Gminy Tomaszów Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tomaszów Lubelski