



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 listopada 2022 r.

Poz. 5192



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 370 .2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 3 listopada 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/422/2022 Rady Miasta Biłgoraja z dnia 28 września 2022r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Biłgoraj, w części obejmującej § 2 pkt 9 i pkt 11, §4 ust. 1 i ust. 2, §5, §6 ust. 8, §7, §9 ust. 1 w brzmieniu: „m.in.” i w brzmieniu: „wyniki pracy szkoły”, wiersze czwarty i szósty kolumny czwartej tabeli w §9 ust. 3 pkt 1, §9 ust. 3 pkt 2, §10 ust. 1-3 i ust. 5, §12, §13 ust. 2 w brzmieniu: „liczony według wzoru” oraz wzór i objaśnienia do wzoru znajdujące się w §13 ust. 2, ust. 3 w brzmieniu: „liczony według wzoru” oraz wzór i objaśnienia do wzoru znajdujące się w §13 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 7 i ust. 8, §14, §15 ust. 8-10, §16, §17, §18, §19 i §20 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 XXXVIII/422/2022 Rady Miasta Biłgoraja z dnia 28 września 2022r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Biłgoraj, w części obejmującej § 2 pkt 9 i pkt 11, §4 ust. 1 i ust. 2, §5, §6 ust. 8, §7, §9 ust. 1 w brzmieniu: „m.in.” i w brzmieniu: „wyniki pracy szkoły”, wiersze czwarty i szósty kolumny czwartej tabeli w §9 ust. 3 pkt 1, §9 ust. 3 pkt 2, §10 ust. 1-3 i ust. 5, §12, §13 ust. 2 w brzmieniu: „liczony według wzoru” oraz wzór i objaśnienia do wzoru znajdujące się w §13 ust. 2, ust. 3 w brzmieniu: „liczony według wzoru” oraz wzór i objaśnienia do wzoru znajdujące się w §13 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 7 i ust. 8, §14, §15 ust. 8-10, §16, §17, §18, §19 i §20 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/422/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 października 2022r.

Rada Miasta Biłgoraja, 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.), ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Zgodnie z tym przepisem, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, 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 wynagrodzenie 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, 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.

Przedmiotowa uchwała Rady Miasta Biłgoraja 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 Powiatu 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 2017r.- sygn. II SA/Lu 37/17.

Zgodnie z § 2 regulaminu *ilekroć w Regulaminie mowa jest o roku szkolnym – należy przez to rozumieć okres pracy szkoły, placówki oświatowej od 1 września danego roku do 31 sierpnia roku następnego (pkt 9), uczniu- należy przez to rozumieć także wychowanka (pkt 11).*

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych regulacji wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Pojęcie „roku szkolnego” i „uczni” zostało określone przepisami ustawowymi.

Zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.) *ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o uczniach - należy przez to rozumieć także słuchaczy i wychowanków.*

Zgodnie z art. 94 tej ustawy, rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy - z dniem 31 sierpnia następnego roku.

Rada Miasta nie została upoważniona do definiowania pojęć „uczeń” i „rok szkolny” na potrzeby uchwalanego regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

W § 4 ust. 1 regulaminu przyjęto, iż *dodatek za wysługę lat przysługuje: 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca, 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej jego stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca.*

Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Dodatek ten przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub innym chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego (§ 4 ust. 2).

Jak stanowi § 10 ust. 1 regulaminu, *prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie sprawowania funkcji, a jeżeli powierzenie sprawowania funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.*

Nauczyciel, któremu powierzono sprawowanie funkcji na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem tego okresu, a w razie wcześniejszego odwołania – z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie, a jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca- od tego dnia (§ 10 ust. 2).

Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych powodów obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, a jeżeli zaprzestaje pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia (§ 10 ust. 3).

W przypadku powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora szkoły na podstawie art. 63 ust. 12 prawa oświatowego, prawo do dodatku funkcyjnego (zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 1) powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło powierzenie sprawowania funkcji, a jeżeli powierzenie sprawowania funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca- od tego dnia (§ 10 ust. 5).

Stosownie do § 13 ust. 4 regulaminu, dodatek za warunki pracy przysługuje w okresie wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Nauczycielce w ciąży, przeniesionej do pracy nieuciążliwej na podstawie orzeczenia lekarskiego stwierdzającego, że ze względu na stan ciąży nauczycielka nie powinna wykonywać pracy dotychczasowej, dodatek za warunki pracy przysługuje do dnia rozpoczęcia urlopu macierzyńskiego w wysokości średniej miesięcznej dodatku z okresu trzech miesięcy przed przeniesieniem (§ 13 ust. 7).

Prawo do dodatku za warunki pracy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło powierzenie pracy w warunkach trudnych lub uciążliwych, a jeżeli powierzenie pracy w warunkach trudnych lub uciążliwych nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia (§13 ust. 8).

Stosownie do § 19 ust. 1 regulaminu, w celu obliczenia wynagrodzenia, ustalonego w stawce miesięcznej w stałej wysokości, za przepracowaną część miesiąca, jeżeli nauczyciel za pozostałą część tego miesiąca otrzymał wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy określone w odrębnych przepisach, miesięczną stawkę wynagrodzenia dzieli się przez 30 i otrzymaną kwotę mnoży przez liczbę dni wskazanych w zaświadczeniu lekarskim o czasowej niezdolności nauczyciela do pracy wskutek choroby. Tak obliczoną kwotę wynagrodzenia odejmuje się od wynagrodzenia przysługującego za cały miesiąc.

Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku nieobecności nauczyciela w pracy, w okresie którym nauczycielowi przysługuje zasiłek przewidziany w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa lub w przepisach o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (§ 19 ust. 2).

Przy ustalaniu podstawy wymiaru wynagrodzenia chorobowego, zasiłków z ubezpieczenia chorobowego oraz zasiłków z ubezpieczenia wypadkowego nie uwzględnia się nagród (§ 19 ust. 3).

Nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, a także za okresy, inne niż określone w ust. 1 i 2, za które na podstawie odrębnych przepisów nie przysługuje wynagrodzenie (§ 19 ust. 4).

Stawkę wynagrodzenia za jeden dzień niewykonywania pracy z przyczyn wymienionych w ust. 3 ustala się dzieląc miesięczną stawkę wynagrodzenia przez liczbę godzin przypadających do przepracowania w danym miesiącu i otrzymaną kwotę mnoży się przez liczbę godzin nieobecności pracownika w pracy z tych przyczyn. Tak obliczoną kwotę wynagrodzenia odejmuje się od wynagrodzenia przysługującego za cały miesiąc (§ 19 ust. 5).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie Miasta w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Na podstawie powołanego przepisu organ stanowiący ustala wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki ich przyznawania. W upoważnieniu tym nie mieści się natomiast rozstrzygnięcie kwestii, w jakich okresach dodatek przysługuje bądź nie przysługuje, a także terminu powstania prawa do dodatku.

Zgodnie z art. 38 ustawy Karta Nauczyciela, nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy.

W myśl art. 39 ust. 1 i 1a tej ustawy zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego (ust. 1). W przypadku uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego w trybie art. 9b ust. 3a zmiana wysokości wynagrodzenia następuje z dniem 1 stycznia danego roku, następującego po roku kalendarzowym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu (ust. 1a).

Kwestia składników wynagrodzenia, które przysługują nauczycielowi w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia, uregulowana została natomiast w art. 73 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela.

Skoro ustawa w sposób jednoznaczny reguluje powyższe kwestie, to nie można tej materii uznać za powierzoną do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008r., IV SA/Wr 197/08).

Delegacja zawarta w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie obejmuje także kompetencji do decydowania o przysługiwaniu dodatków do wynagrodzenia nauczyciela w czasie niewykonywania pracy.

Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy (art. 92 § 2 Kodeksu pracy).

W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” nie mieści się uprawnienie do określania tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej.

Rada określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków, przesłanki, jakie należy spełnić aby uzyskać prawo do dodatku. Określenie przez Radę w uchwale tego, w jakich okolicznościach dodatki jako składnik wynagrodzenia winny być wypłacane lub nie, nie można uznać za ustalenie wysokości stawek dodatków czy też za warunek przyznawania tych dodatków.

Kompetencje Rady odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela (dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy), ograniczają się do kwestii w nim wskazanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17, trafnie zauważył, że: *„Ze sformułowania szczegółowe warunki przyznawania dodatków zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 u. K.N. nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 u. K.N., będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustawy”*.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie również w innych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 249/08; WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2008r. sygn. akt IV SA/Wr 176/08 oraz z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08).

Kwestie początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę zostały uregulowane przepisami rangi ustawowej.

Dodatki, o których wyżej mowa stanowią elementy wynagrodzenia, przysługujące obligatoryjnie w przypadkach określonych prawem. Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

Odnosząc się szczegółowo do § 19 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 regulaminu należy wskazać, że postanowienia w nich zawarte stanowią materię uregulowaną w §11 i § 12 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. z 2017r., poz. 927).

Rada Gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać w unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. m. in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015 r., VIII SA/Wa 319/15).

Jak stanowi § 6 ust. 8 regulaminu, *ocena stopnia spełniania kryteriów, o których mowa w ust. 2 (kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego) może zostać dokonana najwcześniej po 3 miesiącach zatrudnienia bądź powrotu do pracy.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych określonych w § 6 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r.

Jak wywiedziono już wyżej Rada w przedmiotowym regulaminie powinna uszczegółowić ogólne warunki określonych we wskazanym rozporządzeniu. Kompetencja rady gminy nie obejmuje natomiast swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych.

Dlatego należy stwierdzić, iż uzależnienie w regulaminie wydanym na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy przyznania dodatku motywacyjnego od przepracowania przez nauczyciela danego okresu pracy w szkole (3 miesiące) nie tylko wykracza poza przyznaną Radzie powyższym przepisem ustawy delegację, ale również stoi w sprzeczności z celem jego przyznania i godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 9 ust. 1 regulaminu, *przy ustalaniu dodatku funkcyjnego dla dyrektora i wicedyrektora szkoły, bierze się pod uwagę m.in. wielkość szkoły, jej warunki organizacyjne, złożoność zadań wynikających z funkcji kierowniczej, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, wyniki pracy szkoły.*

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 9 ust. 1 regulaminu w zakresie słów: „*m. in.*” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Przyjęta regulacja nie wskazuje bowiem w sposób wyczerpujący kryteriów różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego.

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.

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. Dodatek funkcyjny stanowi bowiem stały składnik wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub określone funkcje.

W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od – do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa. Uchwałodawca musi określić jednak 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. 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 (wyrok NSA z 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13, wyrok NSA z 25 listopada 2015r., sygn. akt I OSK 1789/15, CBOSA).

Podjęta na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela uchwała Nr XXXVIII/422/2022 ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Wskazać należy ponadto, że regulacja § 9 ust. 1 regulaminu obarczona jest wadą prawną innego jeszcze rodzaju.

Rada postanowiła, że przy ustaleniu dodatku funkcyjnego dla osób, którym powierzono stanowiska kierownicze uwzględnia się *wyniki pracy szkoły.*

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takiej regulacji nastąpiło bez podstawy prawnej.

Uzależnianie wysokości przyznanego dodatku funkcyjnego od wyników pracy szkoły nie znajduje prawnego uzasadnienia.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy 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.

Treść art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela wskazuje przesłanki, od których uzależniona jest wysokość wynagrodzenia nauczyciela.

Z powołanych przepisów wynika zatem, iż przyznanie dodatku funkcyjnego i jego wysokość uzależniona jest tylko od sprawowanej funkcji lub powierzonego stanowiska. Konsekwencją powyższego jest brak podstaw prawnych do regulowania innych, nieprzewidzianych dyspozycją ww. przepisów warunków, od których zależy przyznawanie dodatku funkcyjnego. Celem przyznania nauczycielowi dodatku funkcyjnego jest zrekompensowanie mu wykonywania dodatkowych zajęć lub czynności. Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych oddziałów i uczniów, złożoności zadań czyli od elementów, od których zależą odpowiedzialność i nakład pracy, które są połączone ze sprawowaniem konkretnej funkcji. Jednak wadliwe jest uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego od warunku wskazanego przez Radę w § 9 ust. 1 Regulaminu – *wyników pracy szkoły*.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018r., sygn. II SA/Go 1146/17.

W § 9 ust. 3 pkt 1 w tabeli Rada Miasta określiła wysokość dodatków funkcyjnych dla osób pełniących funkcje kierownicze.

W odniesieniu do wicedyrektora przedszkola (wiersz czwarty kolumny czwartej tabeli) oraz wicedyrektora szkoły (zespołu szkół) wszystkich typów (wiersz szósty kolumny czwartej tabeli) Rada Miasta ustaliła jedynie górną wysokość dodatku funkcyjnego dla osób zajmujących ww. stanowiska – *do 80% dodatku funkcyjnego dyrektora danej placówki*.

W ocenie organu nadzoru, ustalenie jedynie górnej granicy dodatku funkcyjnego nie wypełnia zakresu upoważnienia przyznanego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Z regulaminu określającego wysokość stawek dodatków 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. Dodatek ten bowiem stanowi składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć, postaci.

Jak wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 1 czerwca 2017r., sygn. akt II SA/Lu 37/17: „Zgodzić się należy z poglądem Wojewody, że w odniesieniu do wskazanej grupy nauczycieli pełniących powyższe funkcje regulamin wynagradzania nie określa dokładnie wysokości dodatku funkcyjnego i nie wskazuje kryteriów jego przyznawania. (...) Obowiązek wypełnienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie został więc przez Radę Gminy W. zrealizowany i z tego powodu zabrakło w uchwale określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego”.

Ustalenie w tabeli znajdującej się w § 9 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały jedynie górnej granicy określającej wysokość dodatku funkcyjnego jest nie tylko nieczytelne dla uprawnionych do dodatku ale powoduje również, że uprawnienia do określenia jego wysokości zostają faktycznie przekazane organowi stosującemu uchwałę.

Podobnie ustalenie w § 9 ust. 3 pkt 2 wysokości dodatku funkcyjnego dla wychowawcy klasy lub nauczyciela, któremu powierzono wychowawstwo oddziału przedszkolnego – *350 zł lub określonej w art. 34a ust. 2 Karty Nauczyciela* nie wypełnia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Zgodnie z art. 34a ust. 2 Karty Nauczyciela, minimalna wysokość dodatku, o którym mowa w ust. 1, wynosi 300 zł (dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy).

Z powyższej regulacji nie wynika wysokość dodatku funkcyjnego przysługującego wychowawcy klasy oraz nauczycielowi, któremu powierzono wychowawstwo oddziału przedszkolnego. Posłużenie się przez uchwałodawcę alternatywnym sformułowaniem „*350 zł lub określona w art. 34a ust. 2 Karty Nauczyciela*” skutkuje tym, że przyjęta regulacja formułuje dyrektywę o niejasnej treści.

Powyższe nie znajduje uzasadnienia prawnego i stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Powołany art. 30 ust. 6 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.

Przekazanie organowi stosującemu uchwałę kompetencji do ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego powoduje, że dodatek będzie miał charakter uznaniowy, a jego wymiar będzie mógł być ustalany w oparciu o czynniki nie określone w uchwale.

W § 13 Rada Miasta ustaliła wysokość dodatku za warunki pracy za prowadzenie zajęć w trudnych warunkach – 12% kwoty bazowej (ust. 2) i za pracę w uciążliwych warunkach - 15 % kwoty bazowej (ust. 3).

Jednocześnie w regulacjach tych Rada określiła wzór, według którego oblicza się dodatek za warunki trudne i dodatek za warunki uciążliwe.

Ustalenie przez Radę Miasta w regulaminie wzorów obliczania dodatku za warunki trudne i dodatku za warunki uciążliwe wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Z przepisu tego wynika, że regulamin wynagradzania nauczycieli określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków.

Jak stanowi § 13 ust. 5 regulaminu, *dodatek za warunki pracy wypłaca się w całości jeżeli nauczyciel realizuje w warunkach trudnych lub uciążliwych cały obowiązuje go wymiar zajęć. Dodatek wypłaca się w wartości proporcjonalnej jeżeli nauczyciel realizuje w warunkach trudnych lub uciążliwych tylko część obowiązującego wymiaru zajęć 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 Miasta 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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".

Zgodnie z § 15 ust. 8 regulaminu, *za zajęcia dydaktyczne wychowawcze lub opiekuńcze wykonywane w dniu wolnym od pracy, nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny od pracy.*

Jak stanowi § 15 ust. 9 regulaminu, *nauczycielowi zajmującemu stanowisko kierownicze, sprawującemu w dniu wolnym od pracy nadzór nad przebiegiem zajęć nie przysługuje z tego tytułu dodatkowe wynagrodzenie.*

Wprowadzenie powyższych regulacji wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Postanowienie § 15 ust. 8 regulaminu stanowi powtórzenie art. 42c ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, wykonywane w dniu wolnym od pracy, nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny od pracy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach zamiast dnia wolnego nauczyciel otrzymuje odrębne wynagrodzenie, w wysokości ustalonej w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 5.

Dodatkowo odnosząc się do § 15 ust. 9 regulaminu należy wskazać, że przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie przewiduje kompetencji dla rady gminy do określania, w jakich sytuacjach nauczyciel jest pozbawiany jakiegó elementu wynagrodzenia.

W § 5, § 7, § 12, § 14 i § 16 regulaminu określono terminy wypłaty określonych składników wynagrodzenia („z góry”, „z dołu”). Ponadto w § 15 ust. 10 regulaminu Rada postanowiła, *że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, o których mowa w ust. 1-6 wypłaca się na podstawie przekazywanych wykazów do 25 dnia każdego miesiąca, z wyjątkiem grudnia, do Centrum Usług Wspólnych.*

Powyższe postanowienia podjęte zostały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie Miasta.

W art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela ustawodawca rozstrzygnął, w jakim terminie są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela.

Zgodnie z treścią tych przepisów, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (art. 39 ust. 3). Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 (art. 39 ust. 4).

Zasadą jest zatem wypłacanie wynagrodzenia z góry, wyjątkiem zaś wypłata wynagrodzenia z dołu, czyli za pracę faktycznie wykonaną. O sposobie wypłaty decyduje to, czy wysokość danego składnika wynagrodzenia może być ustalona przed wykonaniem pracy, czy na podstawie prac wykonanych. Materia dotycząca terminu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w ustawie.

Skoro Karta Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Z powyższym stanowiskiem korespondują wyroki WSA w Opolu z dnia 12 września 2019r., sygn. akt II SA/Op 237/19, WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 142/20.

Jak stanowi § 17 regulaminu, *na podstawie indywidualnych decyzji burmistrza lub dyrektora nauczycielowi może być przyznana nagroda ze środków finansowych innych niż określone w Uchwale Rady Miasta w sprawie regulaminu określającego kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Kwestie dotyczące ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze reguluje uchwała wydana na podstawie art. 49 ust. 2 tejże ustawy.

Zgodnie § 18 regulaminu *„Nauczycielowi zatrudnionemu w niepełnym wymiarze zajęć poszczególne składniki wynagrodzenia przysługują w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zajęć, z wyjątkiem dodatku funkcyjnego za wychowawstwo klasy w szkole oraz dodatku funkcyjnego dla mentora i opiekuna stażu, który przysługuje w pełnej wysokości bez względu na wymiar zajęć.*

Regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ww. ustawy 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.

Natomiast art. 35 ust. 3 ustawy stanowi, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślono, że przepisy art. 30 ust. 2 i art. 35 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela nie uzależniają wysokości świadczeń od wymiaru zatrudnienia (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018r. sygn. akt II SA/Go 1146/17).

W § 20 regulaminu Rada postanowiła, że *zobowiązuje się dyrektorów szkół do udostępniania treści Regulaminu wszystkim nauczycielom.*

Powyższe postanowienie również wykracza poza granice delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko

Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Przekroczenie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/422/2022 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 Biłgoraja
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Biłgoraja