



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 listopada 2022 r.

Poz. 5236



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.373.2022

z dnia 4 listopada 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LII/329/22 Rady Gminy Biłgoraj z dnia 26 września 2022r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionych w szkołach, prowadzonych przez Gminę Biłgoraj, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) w brzmieniu: „systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków”, § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a) i §3 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/329/22 Rady Gminy Biłgoraj z dnia 26 września 2022r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionych w szkołach, prowadzonych przez Gminę Biłgoraj, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) w brzmieniu: „systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków”, § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a) i §3 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LII/329/22 została doręczona organowi nadzoru 5 października 2022 r.

Rada Gminy Biłgoraj, 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 Gminy Biłgoraj 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 2017r.- sygn. II SA/Lu 37/17.

Uchwała obarczona jest ponadto innymi wadami prawnymi.

W § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) regulaminu wskazano, że kryterium przyznania dodatku motywacyjnego jest m.in. *systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków*.

W § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a) regulaminu jako kryterium przyznawania dodatku motywacyjnego, wskazano: *uczestniczenie w zorganizowanych formach doskonalenia zawodowego*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) oraz § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a) regulaminu, 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 Karcie Nauczyciela jest ww. rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. Rozporządzenie to stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia, 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.

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 ocenie organu nadzoru poza granice upoważnienia ustawowego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wykracza ustalenie kryterium określonego § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) przedmiotowego regulaminu - *systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków* oraz w § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a) regulaminu - *uczestniczenie w zorganizowanych formach doskonalenia zawodowego*. 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.

Powyższe rozporządzenie określa jako warunek przyznawania dodatku motywacyjnego „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem” (§ 6 pkt 5). Zatem szczegółowe kryteria określone przez radę gminy w uchwalanym regulaminie nie mogą dotyczyć podstawowych obowiązków nauczyciela, których wykonywanie nie wiąże się i nie stanowi rozwinięcia tak określonego w rozporządzeniu ogólnego warunku (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17 oraz WSA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2020r., sygn. akt III SA/Łd 877/19).

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. 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”*.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdza w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 96/20, iż *„w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. e załącznika do Regulaminu przesłankami przyznania dodatku motywacyjnego są: systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków oraz dbałość o estetykę szkolnych i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych. Są to podstawowe obowiązki każdego nauczyciela i nie wynikają one z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w § 6 rozporządzenia. W świetle wymienionych postanowień Regulaminu wynagrodzenia dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie normalnych*

obowiązków nauczyciela, co jest sprzeczne z ogólnymi warunkami przyznawania tego dodatku określonymi w § 6 rozporządzenia”.

Rada Gminy 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 § 3 ust. 1 regulaminu Rada Gminy określiła wysokość dodatków funkcyjnych w następującej wysokości: *Dyrektor przedszkola – do 20% średniego wynagrodzenia nauczyciela początkującego; Dyrektor szkoły (zespołu szkół) liczących do 7 oddziałów – do 40% średniego wynagrodzenia nauczyciela początkującego, liczących 8 oddziałów i więcej – do 60% średniego wynagrodzenia nauczyciela początkującego; Wicedyrektor szkoły (zespołu szkół) – do 30% średniego wynagrodzenia nauczyciela początkującego.*

W § 3 ust. 3 i 4 regulaminu przyjęto, że wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły ustala wójt, uwzględniając wielkość szkoły i jej strukturę organizacyjną (ust. 3), zaś wysokość dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora ustala dyrektor szkoły (ust. 4).

W przyjętych regulacjach nie określono zatem zasad różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego przysługującego dyrektorowi przedszkola oraz wicedyrektorowi szkoły/zespołu szkół.

W ocenie organu nadzoru regulacje § 3 ust. 1 regulaminu zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela 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 (kryteriów) przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego.

Ustalenie jedynie górnej granicy wysokości dodatku funkcyjnego oraz brak wskazania kryteriów różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora przedszkola oraz dla wicedyrektora szkoły/zespołu szkół - 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.

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 nauczyciela. 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 2015r., 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.

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”.*

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.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/329/22 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 Biłgoraj
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Biłgoraj