



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 listopada 2022 r.

Poz. 5606



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.383.2022

z dnia 21 listopada 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/253/2022 Rady Gminy Biszczka z dnia 28 października 2022 roku w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Biszczka, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli, w części obejmującej § 6 ust. 1, § 9 ust. 1 lit. a w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę”, § 9 ust. 1 lit. b w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę”, § 10, § 12 i § 13 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 XXXIII/253/2022 Rady Gminy Biszczka z dnia 28 października 2022 roku w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Biszczka, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli, w części obejmującej § 6 ust. 1, § 9 ust. 1 lit. a w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę”, § 9 ust. 1 lit. b w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę”, § 10, § 12 i § 13 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXIII/253/2022 została doręczona organowi nadzoru 3 listopada 2022 r.

Rada Gminy Biszczka, 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, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,

3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach

w taki sposób, aby średnie 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 Biszczka 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 1991r. 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. II SA/Lu 37/17.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest ponadto innymi wadami prawnymi.

W § 6 ust. 1 regulaminu określono wysokość dodatku funkcyjnego dla nauczyciela, któremu powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły:

1. a) *do 7 oddziałów szkolnych – do 40% kwoty bazowej określanej corocznie dla nauczycieli w ustawie budżetowej,*

b) *powyżej 7 oddziałów szkolnych - do 60% kwoty bazowej określanej corocznie dla nauczycieli w ustawie budżetowej,*

2. *wicedyrektor szkoły – do 25% kwoty bazowej określanej corocznie dla nauczycieli w ustawie budżetowej.*

W § 6 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła, że: *„Wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektorów określonych w ust. 1 przyznaje Wójt Gminy Biszczka, uwzględniając wielkość szkoły, łączną liczbę oddziałów szkolnych, jej warunki organizacyjne, złożoność zadań wynikających z danej funkcji, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, a dla wicedyrektorów oraz innych nauczycieli uprawnionych do niego – dyrektor szkoły”*.

W przyjętych regulacjach nie określono zatem zasad różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego przysługującego wicedyrektorowi szkoły.

Regulacje § 6 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 wicedyrektora szkoły - 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 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.

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 2017 r., 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.

Zgodnie z brzmieniem § 9 ust. 1 regulaminu: *„Nauczycielom pracującym w trudnych i uciążliwych warunkach pracy przysługują z tego tytułu dodatki:*

- a) za pracę w trudnych warunkach przysługuje nauczycielowi dodatek w wysokości 15% stawki godzinowej za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę,
- b) za pracę w warunkach uciążliwych przysługuje nauczycielowi dodatek w wysokości 20% stawki godzinowej za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę.

Powyższą regulacją Rada Gminy uzależniła prawo do otrzymania dodatku za warunki pracy od faktycznego wykonania pracy w takich warunkach.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 9 ust. 1 lit. a i lit. b w zakresie słów: „za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę” zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 80 ustawy Kodeks Pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela.

Zgodnie z art. 80 Kodeksu Pracy, wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Rada nie jest uprawniona do uzależniania prawa do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia jakim jest dodatek za warunki pracy od faktycznego przepracowania (zrealizowania) godzin w takich warunkach, ponieważ Kodeks Pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet gdy nie świadczy pracy.

Ponadto należy mieć na uwadze, iż regulamin nie może stanowić dla pracowników przepisów mniej korzystnych niż Kodeks Pracy. Z uwagi na zakres upoważnienia wynikający z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym, w rozumieniu art. 80 Kodeksu Pracy, co do określenia warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia.

Takie stanowisko potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 września 2019 r. sygn. akt II SA/Op 237/19 (por. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r. sygn. akt II SA/Lu 37/17).

W wyroku z dnia 1 czerwca 2017r. sygn. akt II SA/Lu 37/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, że nie można uznać za prawidłowe unormowania uzależniającego możliwość uzyskania dodatku za warunki pracy (trudne i uciążliwe warunki pracy) od dodatkowego kryterium w postaci - jak to przyjęli radni - „faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany” lub „okresu faktycznego wykonywania pracy, z którą przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego”. Sąd uznał, że taka regulacja ogranicza prawo do dodatku za warunki pracy, w sposób, który - wbrew art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela - nie konkretyzuje ustawowych ogólnych warunków przyznawania dodatku.

W § 10 regulaminu przyjęto, że: „Dodatek za warunki wypłaca się w wysokości proporcjonalnej, jeżeli nauczyciel realizuje w warunkach trudnych lub uciążliwych część obowiązkowego 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 Gminy 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”.

Stosownie do brzmienia § 12 regulaminu: „Za zajęcia wychowawcze lub opiekuńcze realizowane w dni wolne od pracy, nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny od pracy lub odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy, obliczone jak za godziny ponadwymiarowe”.

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

Zgodnie z art. 42c ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, wykonywane w dniu wolnym od pracy, nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny od pracy. W szczególności

uzasadnionych przypadkach zamiast dnia wolnego nauczyciel otrzymuje odrębne wynagrodzenie, w wysokości ustalonej w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 5.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. 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, bowiem trzeba 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r. II GSK 2114/11; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r. II SA/Go 778/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r. III SA/Gd 280/16; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. III SA/Wr 204/08).

W § 13 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że: *„Nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy, poszczególne składniki wynagrodzenia przysługują w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zajęć, z wyjątkiem dodatku funkcyjnego, za wychowawstwo klas, które przysługują 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).

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.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/253/2022 we wsazanym 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) Przewodniczący Rady Gminy Biszczka
- 2) Wójt Gminy Biszczka