



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 grudnia 2022 r.

Poz. 6829



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.403.2022

z dnia 15 grudnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/261/2022 Rady Gminy Trzydnik Duży z dnia 24 listopada 2022 roku w sprawie regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Trzydnik Duży, w części obejmującej: § 1 ust. 1 pkt 7 i 9, § 7 ust. 3 w brzmieniu: „oraz warunki lokalowe”, § 7 ust. 5 pkt 8, § 8 ust. 1 pkt 3, § 9 ust. 4 oraz § 10 ust. 5 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 XXXVI/261/2022 Rady Gminy Trzydnik Duży z dnia 24 listopada 2022 roku w sprawie regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Trzydnik Duży, w części obejmującej: § 1 ust. 1 pkt 7 i 9, § 7 ust. 3 w brzmieniu: „oraz warunki lokalowe”, § 7 ust. 5 pkt 8, § 8 ust. 1 pkt 3, § 9 ust. 4 oraz § 10 ust. 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/261/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2022 r.

Rada Gminy Trzydnik Duży, działając na podstawie m. in. art. 30 ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.) uchwaliła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

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

W § 1 ust. 1 pkt 7 i 9 Regulaminu Rada zamieściła definicje pojęć: „uczeń” oraz „rok szkolny”. Zgodnie z tymi postanowieniami ilekroć w regulaminie jest mowa o *uczniu – należy przez to rozumieć także wychowanka* (pkt 7); *roku szkolnym – należy przez to rozumieć okres pracy szkoły od 1 września danego roku do 31 sierpnia roku następnego* (pkt 9).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Katalog zagadnień przekazanych do uregulowania ww. przepisem ustawy nie zawiera dla Rady Gminy upoważnienia do formułowania jakichkolwiek definicji.

Pojęcie „roku szkolnego” i „ucznia” 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 Gminy nie została upoważniona do definiowania pojęć ustawowych w uchwalanym regulaminie, co oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane na użytek uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych.

Zgodnie z treścią § 7 ust. 3 Regulaminu wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły lub zespołu szkół ustala Wójt uwzględniając wielkość szkoły, liczbę uczniów i oddziałów, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole oraz warunki lokalowe.

W ocenie organu nadzoru uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od *warunków lokalowych*, w jakich szkoła funkcjonuje nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416, ze zm. – zwane dalej "rozporządzeniem"), 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.

W art. 30 ust. 2 ustawa 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 wprowadzania innych, nieprzewidzianych dyspozycją ww. przepisów warunków, od których zależy przyznawanie dodatku funkcyjnego. Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, liczby 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 § 7 ust. 3 Regulaminu – *warunków lokalowych*.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018r. sygn. II SA/Go 1146/17; WSA w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2011 r. sygn. II SA/Ol 933/11).

W § 7 ust. 5 pkt 8 Regulaminu ustalono dodatek funkcyjny dla kierownika punktu filialnego w wysokości *od 150 zł do 400 zł miesięcznie*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia zakresu upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

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

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

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

W powyższej regulacji Rada Gminy ustalając „widełkowo” wysokość dodatku funkcyjnego nie uregulowała jednocześnie zasad różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla kierownika punktu filialnego – w granicach ustalonego przedziału.

Według art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, dodatki w nim wyszczególnione stanowią składnik wynagrodzenia. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję kierowniczą, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również do dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyroki NSA z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13 oraz z dnia 25 listopada 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.

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

Należy zauważyć, iż kryteria różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego określone w § 7 ust. 3 Regulaminu mają zastosowanie do dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły oraz z mocy odesłania zawartego w § 7 ust. 4 Regulaminu -do nauczyciela, któremu powierzono stanowisko wicedyrektora szkoły.

W przedmiotowej uchwale nie ustalono natomiast kryteriów określenia wysokości dodatku funkcyjnego w ramach ustalonego przedziału kierownikowi punktu filialnego.

W § 8 ust. 1 pkt 3 Regulaminu postanowiono, iż dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi, któremu powierzono funkcję doradcy merytorycznego lub nauczyciela konsultanta – *do 10% otrzymanego wynagrodzenia zasadniczego*.

W ocenie organu nadzoru powyższej regulacji nie sposób uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie którego w uchwalanym regulaminie winna zostać określona wysokość dodatku funkcyjnego.

Jak już wspomniano, z regulaminu musi wynikać wyraźnie wysokość dodatków, w tym dodatku funkcyjnego, tak aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość.

Ustalenie w § 8 ust. 1 pkt 3 Regulaminu jedynie górnej granicy wysokości dodatku funkcyjnego jest nieczytelne dla uprawnionych do dodatku. Taka regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, czy też przedział określający dodatek w wysokości od – do.

W przypadku określenia wysokości dodatku funkcyjnego w formie przedziału (kwotowego albo procentowego) regulamin powinien jednoznacznie ustalać granice przedziału (zarówno dolną, jak i górną – „od – do”) jak i kryteria różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego w określonych granicach.

Regulacja przyjęta w przedmiotowej uchwale nie zawiera ustalenia dolnej granicy wysokości dodatku funkcyjnego związanego z funkcją doradcy metodycznego oraz nauczyciela konsultanta. Nie można zatem uznać, że Rada prawidłowo wypełniła przyznane jej upoważnienie do określenia wysokości dodatku funkcyjnego w uchwalanym regulaminie.

W § 9 ust. 4 Regulaminu przyjęto, że: *„Dodatki przysługują w takiej części, w jakiej godziny pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach pracy pozostają do obowiązującego wymiaru godzin”*.

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

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

Na gruncie powyższego upoważnienia Rada Gminy winna określić jedynie wysokości stawek dodatków oraz szczegółowe warunki ich przyznawania.

Należy wskazać, iż co do zasady nauczyciel realizuje swoje obowiązki w ramach obowiązującego go wymiaru godzin zajęć, niemniej jednak art. 35 Karty Nauczyciela dopuszcza możliwość pracy nauczyciela w godzinach ponadwymiarowych i w godzinach doraźnych zastępstw.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy.

W świetle powyższego nie znajduje prawnego uzasadnienia różnicowanie uprawnienia nauczyciela do dodatku za warunki pracy w zależności od tego, czy praca nauczyciela jest świadczona w ramach obowiązującego wymiaru godzin pracy nauczyciela, czy poza nim.

Uchwała nie może wprowadzać ograniczeń, do których ustanowienia nie

została przez ustawodawcę upoważniona.

W wyroku z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 323/11 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że *analizowana ustawa nie wprowadza także przepisu, który stwierdzałby, że wspomniane dodatki należą się nauczycielowi tylko wtedy, gdy swoje obowiązki zawodowe wykonuje w ramach obowiązującego wymiaru godzin pracy (...). Wręcz przeciwnie, ustawa ta - jak trafnie podniesiono w odpowiedzi na skargę kasacyjną - pozwala na realizowanie przez nauczyciela zajęć wychowawczych w trudnych lub uciążliwych warunkach, również w trakcie godzin ponadwymiarowych i zgodnie z art. 35 ust. 3 ww. ustawy, za takie godziny, jak i za godziny doraźnych zastępstw przysługuje mu wynagrodzenie według stawki osobistego zaszerzgowania, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Reasumując, stwierdzić należy, że prawo do dodatków z tytułu pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach wynika z ustawy, przy czym zostaje skonkretyzowane przez sporządzenie wykazu tych prac na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy - Karta Nauczyciela. Jedynie określenie wysokości tych dodatków i szczegółowe warunki ich przyznawania (a więc kwestie o charakterze technicznym, porządkowym) należą do kompetencji wykonywanej na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 cytowanej ustawy.*

Zgodnie z § 10 ust. 5 Regulaminu wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw przysługuje za faktycznie zrealizowane godziny.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela.

W myśl art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, rada ustala szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

W cytowanej normie kompetencyjnej nie mieści się zatem upoważnienie do ustalania zasad przyznawania, czy nabywania prawa do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw.

Oznacza to, iż w przypadku godzin ponadwymiarowych rada gminy nie określa warunków nabycia prawa do wynagrodzenia, a jedynie realizację tego prawa, warunki obliczania i wypłacania, a więc wskazanie na jakiej podstawie ustalone jest wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób w jaki jest ono wypłacane. Ustalenie zatem przez radę gminy w jakich okolicznościach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania, czy wypłacania tego składnika wynagrodzenia nauczyciela (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05).

Rada nie jest uprawniona do uzależniania prawa do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia, jakim jest dodatek za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw od faktycznie zrealizowanych godzin.

Przepisy Karty Nauczyciela, rozporządzeń wykonawczych oraz Kodeksu pracy regulują sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet, gdy nie świadczy pracy.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.), wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Uchwalony regulamin wynagradzania nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określenia warunków przyznania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Wyklucza taką możliwość analizowane wyżej brzmienie normy kompetencyjnej do jego wydania, która upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za takie godziny.

Należy zauważyć, iż istnieją sytuacje, gdy akt prawny wyższego rzędu zapewnia nauczycielom wynagrodzenie w przypadku usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Nieuprawniony byłby zatem generalny wniosek, iż do celów ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw jest brany pod uwagę czas wyłącznie faktycznego świadczenia pracy przez nauczyciela.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (m.in. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 13.08.2008 r., sygn. akt IV/SA/Wr 197/08 i z dnia 21.08.2008 r., sygn. akt IV/SA/Wr 294/08 Lex Nr 484633).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/261/2022 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. Przewodniczący Rady Gminy Trzydnik Duży
2. Wójt Gminy Trzydnik Duży