



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 grudnia 2022 r.

Poz. 6905



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.417.2022

z dnia 20 grudnia 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/235/2022 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Żyrzyn, w części obejmującej Lp. 3 tabeli w § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 zdanie drugie, § 5 ust. 1 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 5 ust. 1 pkt 2–8, 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 XXIX/235/2022 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Żyrzyn, w części obejmującej Lp. 3 tabeli w § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 zdanie drugie, § 5 ust. 1 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 5 ust. 1 pkt 2–8, Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXIX/235/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie m. in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.) Rada Gminy Żyrzyn przyjęła Regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karty 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 ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
- 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach

– w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.

Przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując, 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 § 4 ust. 1 Regulaminu, przyjętego przedmiotową uchwałą, ustalono wysokość dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora szkoły (zespołu) liczącej 12 i więcej oddziałów - 20%-35% wynagrodzenia zasadniczego (Lp. 3 tabeli).

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 wicedyrektora – 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 „widełkowego” 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).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru brak podstaw prawnych do wprowadzenia regulacji, według której dodatek funkcyjny przysługuje wicedyrektorowi szkoły (zespołu) *liczącej 12 i więcej oddziałów*.

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 2014r. poz. 416, ze zm.) do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

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

W świetle powyższego brak podstaw prawnych do wprowadzania w uchwalanym przez Radę Gminy regulaminie wynagradzania nauczycieli postanowień, określających wysokość dodatku funkcyjnego wyłącznie dla wicedyrektora szkoły *liczącej 12 i więcej oddziałów*.

Zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminu dodatek funkcyjny przysługuje również osobie, której powierzono odpowiednie obowiązki w zastępstwie osoby uprawnionej do dodatku, a której ciągła nieobecność w pracy przekracza 30 dni kalendarzowych. *Prawo nabywa się w 31 dniu nieobecności osoby zastępowanej*.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 4 ust. 2 zd. drugie nie mieści się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie Gminy 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).

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.

Kompetencje Rady Gminy 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.

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 obligacyjnie 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.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie 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).

W § 5 ust. 1 Regulaminu przyjęto, że wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły ustala Wójt biorąc pod uwagę *w szczególności*:

- 1) liczbę oddziałów i strukturę organizacyjną szkoły;
- 2) *prawidłowe zarządzanie szkołą i terminowe sporządzanie dokumentacji w zakresie organizacji pracy;*
- 3) *stwarzanie warunków dla prowadzenia prawidłowej działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz stwarzanie warunków do wprowadzania innowacji pedagogicznych;*
- 4) *współpracę ze środowiskiem lokalnym oraz promocję osiągnięć dydaktyczno- wychowawczych;*
- 5) *prawidłowe i terminowe prowadzenie spraw kadrowych i awansu zawodowego nauczycieli;*
- 6) *racjonalne dysponowanie środkami finansowymi w ramach zatwierdzonego planu finansowego;*
- 7) *zaangażowanie w realizację remontów i inwestycji administrowanych obiektów, wzbogacanie i usprawnianie bazy dydaktycznej;*
- 8) *dbałość o mienie i majątek kierowanej szkoły oraz podejmowanie inicjatyw zmierzających do pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych.*

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 5 ust. 1 pkt 2–8 Regulaminu zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Na podstawie przywołanego przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia wysokości stawek dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania.

Jak już wspomniano, zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy - do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono wymienione w tym przepisie stanowiska i funkcje.

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

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

Natomiast takiego ścisłego związku z istotą funkcji nie sposób doszukiwać się w wyżej wskazanych okolicznościach.

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

W ocenie organu nadzoru nie znajduje także uzasadnienia prawnego posłużenie się we wprowadzeniu do wyliczenia zawartym w § 5 ust. 1 Regulaminu sformułowaniem „*w szczególności*”. Taka regulacja oznacza dopuszczenie innych kryteriów różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektorów szkół, niż wymienione wprost w uchwale.

Taka regulacja jest sprzeczna z normą kompetencyjną art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie której organ stanowiący gminy winien określić szczegółowo wysokość i warunki przyznawania dodatku funkcyjnego. Dla prawidłowego wypełnienia powyższej delegacji ustawowej Rada winna w sposób

wyczerpująco ustalić kryteria, które będą brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości tego dodatku w granicach wprowadzonych przedziałów.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/235/2022, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Żyrzyn,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Żyrzyn.