



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 2569



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.126.2025

Lublin, dnia 7 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/67/2025 Rady Gminy Horodło z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Horodło, w części obejmującej § 1 tej uchwały w zakresie, w jakim nadaje on nowe brzmienie § 9 ust. 1 w Załączniku Nr 1 do uchwały Nr XXII/149/09 Rady Gminy Horodło.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/67/2025 Rady Gminy Horodło z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Horodło, w części obejmującej § 1 tej uchwały w zakresie, w jakim nadaje on nowe brzmienie § 9 ust. 1 w Załączniku Nr 1 do uchwały Nr XXII/149/09 Rady Gminy Horodło.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/67/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 kwietnia 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Horodło postanowiła wprowadzić zmiany w uchwale Nr XXII/149/09 Rady Gminy Horodło z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Horodło (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2009 r. Nr 58 poz. 1439, ze zm.)

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986) 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.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

W § 1 uchwały Nr IX/67/2025 postanowiono nadać nowe brzmienie m.in. § 9 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego Załącznik nr 1 do uchwały zmienianej:

„1. Nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko kierownicze przysługuje dodatek funkcyjny, z tym, że:

1) dyrektorowi szkoły

- liczącej do 100 włącznie dzieci w wysokości do 35% wynagrodzenia zasadniczego,*
- liczącej powyżej 100 – 300 włącznie dzieci do 40% wynagrodzenia zasadniczego,*
- liczącej powyżej 300 dzieci do 50% wynagrodzenia zasadniczego*

2) dyrektorowi przedszkola w wysokości do 35% wynagrodzenia zasadniczego

3) wicedyrektorowi szkoły (przedszkola) – w wysokości do 30% wynagrodzenia zasadniczego

4) inne stanowiska określone w statucie szkoły – w wysokości do 15 % pobieranego wynagrodzenia zasadniczego”.

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

Dodatek funkcyjny stanowi obligatoryjny składnik wynagrodzenia nauczycieli sprawujących funkcję, z którą wiąże się prawo do tego dodatku. 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 w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci. Ustalenie 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, 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. Brak określenia dolnej granicy wysokości dodatku pozwala na jego określenie na poziomie 0%, czyli na jego nieprzyznanie, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela (tak np. WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1504/22). Na podobnym stanowisku, w nieco odmiennej sprawie, stanął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1789/15: *"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. Interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela należy dojść do wniosku, iż 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 funkcje określone w § 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.), w konkretnej dającej się wyliczyć postaci.(...) Podanie jedynie dolnej granicy kwotowej przy braku czytelnych i konkretnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego, różnicujących wysokość stawki tego dodatku dla poszczególnych stanowisk, przy uwzględnieniu istoty pełnionej funkcji i nakładu pracy związanego z jej wykonywaniem, nie może zostać uznane za określające prawidłowo wysokości stawek omawianego dodatku". Skoro zatem określenie wyłącznie minimalnej granicy przedziału nie może być uznane zgodne z prawem, to analogicznie nie może być uznane za zgodne z prawem ustalenie wyłącznie maksymalnej granicy, pozwalające na przyznanie dodatku w wysokości 0 zł. Dodatek funkcyjny zawsze stanowi bowiem ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności związanej z pełnioną funkcją i przysługuje pracownikowi z samego faktu pełnienia tej funkcji..

Ponadto, ustalenie jedynie przedziału, w którym powinna się zawierać wysokość dodatku funkcyjnego, bądź jedynie górnej granicy wysokości tego dodatku - 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.

Taka 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 analizowanej regulacji Rada Gminy ustalając górną granicę wysokości dodatku funkcyjnego nie uregulowała jednocześnie zasad różnicowania jego wysokości. Regulacji takich nie zawiera również uchwała zmieniana. Co prawda uchwała zmieniana w § 9 ust. 4 Regulaminu zawiera wykaz okoliczności ("dodatek funkcyjny dla dyrektora szkoły przyznaje się za: (...)"), które gdyby nawet uznać za kryteria różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego, to odnoszą się one wyłącznie do dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły. Rada Gminy nie uregulowała zatem zasad różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora przedszkola, wicedyrektora szkoły, wicedyrektora przedszkola oraz dla innych stanowisk określonych w statucie szkoły.

Według art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, dodatki w nim wyszczególnione stanowią składnik wynagrodzenia. Jak już wspomniano, 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, 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.

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 2017 r. sygn. akt II SA/Lu 37/17).

Pismem z dnia 30 kwietnia 2025 r. znak RG.0030.7.2025 Rada Gminy Horodło poinformowała, że: "(...) Rada Gminy nie kwestionuje zasadności podniesionych zastrzeżeń. W związku z powyższym Rada Gminy

zamierza podjąć niezwłoczne działania naprawcze, polegające na uchyleniu wadliwej uchwały i opracowaniu nowego aktu prawnego zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa oraz z uwzględnieniem stanowiska organu na najbliższej Sesji Rady Gminy Horodło.

Wobec powyższego wnosimy o umożliwienie Gminie przeprowadzenia postępowania naprawczego, co pozwoli na dobrowolne usunięcie naruszenia prawa i uniknięcie stwierdzenia nieważności w trybie nadzorczym".

Odnosząc się do powyższego wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli "Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego" (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 r. znak PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/67/2025 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Horodło
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Horodło