



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 lipca 2025 r.

Poz. 3575



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.205.2025

Lublin, dnia 22 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/130/2025 Rady Gminy Wisznice z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, w części obejmującej § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 oraz § 9 ust. 2 zd. drugie i zd. trzecie 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 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/130/2025 Rady Gminy Wisznice z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, w części obejmującej § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 oraz § 9 ust. 2 zd. drugie i zd. trzecie Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/130/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 czerwca 2025 r.

Rada Gminy Wisznice, działając na podstawie m.in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.), ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Zgodnie z tym przepisem organ prowadzący szkołę będącą 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 wynagradzania 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 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 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 sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

W § 4 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada postanowiła, że *dodatek za wysługę lat przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy w skutek choroby bądź konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem lub innym chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 tej ustawy Rada Gminy została upoważniona do ustalenia wysokości stawek dodatków do wynagrodzenia, w tym dodatku za wysługę lat oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Rada Gminy nie jest władna do regulowania kwestii, w jakich okresach dodatek za wysługę lat przysługuje.

Dodatek za wysługę lat stanowi składnik wynagrodzenia i wraz z nim przysługuje. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego do regulowania jego przyznawania w okresach pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny.

Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy (art. 92 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy - Dz. U. z 2025 r. poz. 277).

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r. sygn. III SA/Łd 142/20 wskazał, że: *"treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określenia, 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." (...)* Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych i zakazu stosowania ich wykładni rozszerzającej. Organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (por. wyroki WSA

w Gliwicach z 27 listopada 2009 r. w spr. IV SA/Gl 364/09, WSA w Bydgoszczy z 9 października 2008 r. w spr. II SA/Bd 625/08, WSA we Wrocławiu z 30 października 2010 r. w spr. IV SA/Wr 368/08, z 10 lipca 2008 r. w spr. IV SA/Wr 179/08 i z 17 września 2008 r. w spr. IV SA/Wr 281/08).

W § 5 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły, przysługuje dodatek funkcyjny, z tym, że: (...)

3) wicedyrektorowi szkoły – od 800 zł do 2.000 zł

4) inne stanowiska kierownicze ujęte w statucie szkoły – od 200 zł do 1.000 zł.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje, określające wysokość dodatku funkcyjnego w postaci przedziałów bez ustalenia kryteriów różnicowania tej wysokości, nie wypełniają zakresu upoważnienia przyznanego Radzie 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.

Przyjęte przez Radę postanowienia dotyczące wysokości dodatków funkcyjnych, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 4, nie są jednoznaczne, zostały one bowiem ustalone w postaci przedziałów ("od - do"). W rezultacie nie wiadomo, jaka jest dokładnie wysokość dodatku funkcyjnego i jakie są kryteria różnicowania w konkretnym przypadku wysokości dodatku (czy będzie to kwota dodatku najniższa, czy też najwyższa, czy inna mieszcząca się w przedziale).

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym przyjmuje się, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Jednak w przypadku określenia wysokości dodatku w formie przedziału - organ stanowiący jest obowiązany do ustalenia odpowiednich kryteriów różnicujących, których zastosowanie umożliwi jednoznaczne określenie wysokości dodatku.

W wyroku z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 203/13, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „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 uprawnionych do dodatku. Dodatek ten stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci.”

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 nauczycielowi powierzono określoną funkcję lub stanowisko, 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).

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

Zatem z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać nie tylko wysokość tych dodatków, ale także w przypadku określenia ich wysokości w postaci przedziałów (od – do), również kryteria, według których

zostanie dokonane ustalenie konkretnej stawki dodatku tak, aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest możliwa jego wysokość i co decyduje o tej wysokości.

Rada Gminy w przyjętej regulacji (pkt 3 i pkt 4) ograniczyła się jedynie do ustalenia granic wysokości dodatku, przy jednoczesnym braku określenia kryteriów, za pomocą których istniałaby możliwość konkretyzacji tejże kwoty w odniesieniu do poszczególnych osób. Ustalenia takich kryteriów nie zawiera także uchwała zmieniana.

Tym samym kwestię związaną z określeniem wysokości stawek tego dodatku pozostawiono do ostatecznego rozstrzygnięcia innych podmiotów, co jest niezgodne z przepisem art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1789/15).

W § 9 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że miesięczną liczbę godzin tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć, o których mowa w ust. 1 ustala się mnożąc tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, określony w art. 42 ust. 3, ust. 5c lub ustalony w art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela przez 4,16 z zaokrągleniem do pełnych godzin, w ten sposób, że czas zajęć do 0,5 godziny pomija się, a co najmniej 0,5 godziny liczy się za pełną godzinę.

Wyliczenia dla nauczyciela, którego etat wynosi 18 godzin: $18 \times 4,16 = 74,88 = 75$ – miesięczny obowiązkowy wymiar godzin wynosi 75 godzin.

Wyliczenie dla nauczyciela pedagoga szkolnego, którego etat wynosi 22 godziny: $22 \times 4,16 = 91,52 = 92$ - miesięczny obowiązkowy wymiar godzin wynosi 92 godziny.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis § 9 ust. 2 zd. drugie i trzecie Regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela.

Ustawodawca nie przewidział bowiem w delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu uprawnienia organu prowadzącego szkołę do ustalania w regulaminie stanowiącym akt prawa miejscowego, przykładowego sposobu naliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Rada gminy wykonująca kompetencję zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniona do regulowania tego co już ustawowo zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/130/2025 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 Wisznice
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wisznice