



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 grudnia 2024 r.

Poz. 11111

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.416.2024.7

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność § 5 ust. 3 - w zakresie zwrotu „, wyniki pracy szkoły”, § 5 ust. 6 i ust. 7, § 7 ust. 4 załącznika do uchwały nr VIII/52/2024 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat oraz za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miejska Borku Wlkp. podjęła uchwałę nr VIII/52/2024 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat oraz za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia, dalej jako „uchwała”. Regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat oraz za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia, stanowi załącznik do uchwały, dalej jako: „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.), w związku z rozporządzeniem 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 755)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 grudnia 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Podkreślić należy, że oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei

art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwałą art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986), dalej jako „Karta Nauczyciela”: „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, 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”.

W § 5 ust. 3 Regulaminu zapisano: „Wysokość dodatku funkcyjnego, o którym mowa w ust. 1 i 2 uwzględniając wielkość szkoły, liczbę uczniów i oddziałów, złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, wyniki pracy szkoły oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje ustala:

- 1) dla dyrektora - burmistrz,
- 2) dla wicedyrektora – dyrektor szkoły.”.

W ocenie organu nadzoru, uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od wyników pracy szkoły nie znajduje uzasadnienia prawnego, pozostając tym samym w sprzeczności z art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z ust. 2 Karty Nauczyciela. Dodatek funkcyjny jest stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję, 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 755), dalej jako „rozporządzenie”, stanowiącym 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 lub funkcji. Stąd dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, liczby osób zatrudnionych, zmianowości, czy złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko (wyrok NSA z 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, CBOSA). W ocenie organu nadzoru, takiego ścisłego związku z istotą funkcji nie sposób doszukiwać się w takich okolicznościach jak wyniki pracy szkoły. Ponadto czynnik ten nawiązuje do jakości świadczonej pracy - czynnika, od którego uzależniona jest wysokość dodatku motywacyjnego (art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela).

Powyższe uchybienie ma charakter istotnego naruszenia prawa, rodzącego konieczność stwierdzenia nieważności § 5 ust. 3 Regulaminu w zakresie zwrotu „, wyniki pracy szkoły”. Za istotnie naruszającą prawo należy uznać treść § 5 ust. 6 Regulaminu, zgodnie z którym: „Prawo do dodatku funkcyjnego, powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawstwa lub funkcji, a jeżeli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”. Z kolei w § 5 ust. 7 Regulaminu zawarto regulacje, w oparciu o które wskazano kiedy dodatek funkcyjny nie przysługuje: „Dodatki funkcyjne, o których mowa w ust. 4 nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności, w okresie urlopu dla podratowania zdrowia, w okresach za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska, wychowawstwa lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestał tego pełnienia nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy są niezgodne z prawem. W § 5 rozporządzenia, wyraźnie wskazano, którzy nauczyciele uprawnieni są do dodatku funkcyjnego. Zgodnie z tym przepisem, 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, 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. Jednocześnie w przepisach rozporządzenia nie określono jakichkolwiek przesłanek, które mogłyby warunkować przyznanie dodatku funkcyjnego. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 22 października 2008 r., IV SA/Wr 282/08, CBOSA: „dodatek funkcyjny, to stały składnik wynagrodzenia pracownika na stanowisku kierowniczym, ponieważ stanowi on nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, czy choćby stopień trudności pracy i inne. Jeśli więc, przepisy przewidują dla danego stanowiska pracy dodatek funkcyjny, to już samo zdarzenie powierzenia pełnienia określonej funkcji kierowniczej uzasadnia jego prawo do tego rodzaju dodatku”.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 5 ust. 6 i ust. 7 Regulaminu wykraczają poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego nie mieści się bowiem decydowanie o tym, w jakich okresach przysługuje bądź nie przysługuje przedmiotowy dodatek. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela: wynagrodzenie nauczycieli składa się m.in. z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy (art. 38 Karty Nauczyciela). Przepis art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, że zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem danego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał dany 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. Ponadto, przepis art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela stanowi, że w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia nauczyciel zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 96/20, CBOSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 1 grudnia 2022 r., III SA/Po 792/22, CBOSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 6 października 2022 r., III SA/Łd 450/22, CBOSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 lutego 2023 r., III SA/Gl 875/22, CBOSA).

Z uwagi na fakt, iż powyższe kwestie są uregulowane w akcie prawnym rangi ustawowej, Rada Miejska Borku Wlkp. bez wyraźnego upoważnienia nie może regulować powyższej materii w akcie prawa miejscowego, który jest aktem niższej rangi w hierarchii źródeł prawa w stosunku do ustawy.

Za istotnie naruszającą prawo należy uznać treść § 7 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którym: „Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny zastępstw doraźnych wypłaca się z dołu za przepracowaną godzinę”.

W ocenie organu nadzoru przepisy Karty Nauczyciela nie zawierają upoważnienia do regulowania terminów wypłat poszczególnych składników wynagrodzenia, ani też do określenia, czy wypłata tych składników następuje z góry czy z dołu. Kwestia została unormowana przez samego ustawodawcę. Powyższe zdaniem organu nadzoru, wyklucza kompetencję uchwałodawczą prawodawcy miejscowego w tym zakresie. Zgodnie z treścią art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Z kolei w myśl art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela, składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3. Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, ww. przepis Regulaminu został podjęty z istotnym

naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 w związku z art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela. Z powyższych względów konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 4 Regulaminu.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:

Rada Miejska Borku Wlkp.

Burmistrz Borku Wlkp.