



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 lipca 2025 r.

Poz. 5860

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.162.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 lipca 2025 r.

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, § 11 ust. 3-5, § 12 ust. 3 oraz § 13 ust. 4 załącznika do uchwały nr XIV/72/2025 Rady Gminy Dominowo z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz warunków ich przyznawania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Dominowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 czerwca 2025 r. Rada Gminy Dominowo podjęła uchwałę nr XIV/72/2025 w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz warunków ich przyznawania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Dominowo, zwaną dalej "uchwałą". Regulamin określający wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz warunków ich przyznawania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Dominowo stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Regulaminem".

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 i 1572), art. 30 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986) w zw. 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 17 czerwca 2025 r.

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

Rozpatrywaną uchwałą Rada Gminy Dominowo przyjęła regulamin określający wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz warunków ich przyznawania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Dominowo. 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 "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 uchwały art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.), dalej "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".

W § 11 Regulaminu zawarto regulacje, w oparciu o które wskazano kiedy dodatek funkcyjny nie przysługuje: "Osoba, której powierzono stanowisko lub funkcję na czas określony traci prawo do dodatku funkcyjnego z końcem miesiąca, w którym upłynął ten okres. Dotyczy to również odwołania ze stanowiska lub funkcji" (ust. 3); "Dodatek funkcyjny ulega zmniejszeniu za okres absencji chorobowej w 1/30 za każdy dzień nieobecności" (ust. 4). Ponadto w § 11 ust. 5 Regulaminu przyjęto: "Dodatek funkcyjny wchodzi do podstawy wymiaru świadczeń z ubezpieczenia społecznego".

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 11 ust. 3-5 Regulaminu wykraczają poza ramy upoważnienia przewidzianego w 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, jak i nie przysługuje upoważnienie do ustalania, co wchodzi do podstawy wymiaru świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

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. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 96/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 1 grudnia 2022 r., III SA/Po 792/22, CBOSA).

Wobec powyższych ustaleń należy stwierdzić, że postanowienia § 11 ust. 3-5 Regulaminu zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Ponadto w § 12 ust. 3 zdanie pierwsze Regulaminu Rada Gminy Dominowo przyjęła: "Dodatki za trudne oraz uciążliwe warunki pracy nie przysługują w okresach nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał wykonywania pracy". Z kolei w § 5 Regulaminu uregulowano, iż: "Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za okres nieobecności w pracy z powodu niezdolności od pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego".

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 12 ust. 3 zdanie pierwsze i § 5 Regulaminu wykraczają poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, ponieważ Rada określiła okresy, za jakie przysługują lub nie przysługują poszczególne dodatki. W zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za wysługę lat oraz dodatku za trudne oraz uciążliwe warunki pracy nie mieści się bowiem decydowanie o tym, w jakich okresach przysługują

bądź nie przysługują te dodatki. W orzecznictwie wskazuje się, że w normatywnym pojęciu "warunków przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 maja 2009 r., I OSK 180/09, CBOSA). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 18 stycznia 2018 r., II SA/Go 1146/17, CBOSA, słusznie zauważył, że: "Ze sformułowania >szczegółowe warunki przyznawania dodatków< zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 u. K.N. nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.K.N., będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tam samym w uregulowania wynikające z ustawy".

Z powyższych powodów organ nadzoru uznał, że § 12 ust. 3 zdanie pierwsze i § 5 Regulaminu zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

W § 12 ust. 3 zdanie drugie Regulaminu Rada Gminy Dominowo uregulowała, iż: "Dodatek naliczany jest proporcjonalnie do liczby realizowanych godzin i wymiaru pensum". Natomiast w § 13 ust. 4 określono, że: "Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu za godziny faktycznie przepracowane, a rozliczenia tych godzin dokonuje się w okresach miesięcznych". W ocenie organu nadzoru rada nie może uzależnić wypłaty dodatku z tytułu trudnych lub uciążliwych warunków pracy oraz dodatku za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw od efektywnego, czy też faktycznego zrealizowania pracy przez nauczyciela. Kwestie bowiem okresów, za które przysługuje wynagrodzenie, regulują przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy szczególne. Zapisy te niezasadnie pozbawiają uprawnienia do wskazanych dodatków za czas przebywania na urlopie wypoczynkowym, czy też za okres niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego. Wskazać również należy na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 sierpnia 2008 r., IV SA/Wr 294/08, CBOSA, w którym podniesiono, iż: "(...) w zakresie regulacji czasu pracy w kontekście wynagrodzenia za pracę występują w prawie pracy m. in. instytucje przerwy w pracy (np. art. 139), pogotowia do pracy (art. 136), czy gotowości do wykonywania pracy (art. 81 § 1). Wszystkie one oznaczają okresy faktycznego niewykonywania pracy, a więc przerw w jej wykonywaniu. Nieusprawiedliwiony byłby zatem generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy, godziny ponadwymiarowe, czy godziny doraźnych zastępstw brany jest pod uwagę czas wyłącznie efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela", co organ nadzoru w pełni podziela.

W świetle powyższych ustaleń także § 12 ust. 3 zdanie drugie oraz § 13 ust. 4 Regulaminu zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru przepisy Karty Nauczyciela nie upoważniają również rady gminy do określenia, czy wypłata składników wynagrodzenia następuje z góry czy z dołu, jak to ma miejsce w treści § 13 ust. 4 Regulaminu. Kwestia ta została unormowana przez samego ustawodawcę, co 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, § 13 ust. 4 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.

Organ nadzoru stwierdza, iż wszystkie powyższe kwestie są uregulowane w akcie prawnym rangi ustawowej, zatem Rada Gminy Dominowo 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.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 Gminy Dominowo

Wójt Gminy Dominowo