



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia piątek, 27 kwietnia 2018 r.

Poz. 2196

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.75.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.).

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1, pkt 1, pkt 2, pkt 7 lit.a w zakresie treści: „lub nauczycielowi zastępującemu dyrektora od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu zastępstwa”, pkt 7 lit.b - uchwały Nr LVII/1332/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 marca 2018 r. zmieniającą uchwałę Rady Miasta Rzeszowa w sprawie regulaminu określającego wysokość i warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia, sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania niektórych innych składników wynagrodzenia oraz nagród.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2018 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę Nr LVII/1332/2018 zmieniającą uchwałę Rady Miasta Rzeszowa w sprawie regulaminu określającego wysokość i warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia, sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania niektórych innych składników wynagrodzenia oraz nagród z nich.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2018 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Prezydent Miasta Rzeszowa pismem z dnia 16 kwietnia 2018 r. wniósł o umorzenie postępowania nadzorczego. Organ nadzoru po analizie wyjaśnień złożonych w ww. piśmie uznał, iż nie znajdują one uzasadnienia w kontekście obowiązujących przepisów prawa, a zwłaszcza delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Podkreślić w tym miejscu należy, że uchwałę Nr LVII/1332/2018 Rada Miasta Rzeszowa podjęła na podstawie ww. przepisu art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2017 r. poz. 1189).

Zgodnie z tym przepisem, 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 i 34,
- 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 wynagrodzenie 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 organom prowadzącym 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.

Ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.).

Wymienione w rozporządzeniu kryteria stanowią katalog zamknięty, a organ prowadzący może w ramach upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy jedynie je uszczegółwić.

W § 1 pkt 1 uchwały wprowadzono regulację, zgodnie z którą dodatek motywacyjny stanowi wskaźnik procentowy wynagrodzenia zasadniczego, a jego wysokość wynosi do 40%, a w przypadku dyrektora szkoły do 50%, z zastrzeżeniem ust. 2. Powyższą regulacją Rada Miasta Rzeszowa zróżnicowała wysokość dodatku motywacyjnego w zależności od tego, czy dodatek ten ma być przyznany nauczycielowi czy dyrektorowi szkoły. Za kryterium, które decyduje o wysokości dodatku, obok warunków określonych w § 6 Regulaminu, Rada uznała zatem zajmowanie przez nauczyciela funkcji kierowniczej w szkole. Takim unormowaniem Rada naruszyła jedną z podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji RP - zasadę równości. Zgodnie bowiem z art. 32 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Zasada równego traktowania wymaga by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (potwierdzają to tezy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: 17/95, OTK ZU rok 1995, nr 3, str. 177, podobnie: 7/98, OTK ZU rok 1998, nr 6, str. 505). Dotyczy to również stosowania odpowiedniego kryterium różnicowania.

Dokonując oceny regulacji prawnej pod kątem zasady równości należy w pierwszej kolejności ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej normy prawnej.

W tym kontekście należy stwierdzić, że nie ma żadnych istotnych i racjonalnych przesłanek, które pozwalałyby Radzie odmiennie traktować nauczycieli i dyrektorów szkół w kwestii ustalenia wysokości dodatku motywacyjnego po spełnieniu przez te osoby jednakowych przesłanek określonych w uchwale. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że dodatek motywacyjny ma z reguły charakter okresowy i przysługuje w okresie, na który został przyznany, nie posiada natomiast charakteru funkcyjnego. To zapatrywanie potwierdzają orzecznictwo organów nadzoru i wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05 oraz z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 315/13, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 25 stycznia 2012 r., Wojewody Lubelskiego z dnia 4 grudnia 2017 r.

Jak wspomniano powyżej, ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego uwzględniają stopień zaangażowania w pracę i są określone w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. Uszczegółowienie ogólnych warunków zostało przekazane do uregulowania w drodze regulaminu. Na podstawie tego upoważnienia Rada Miasta określiła przedmiotową uchwałą szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

Przywołane przepisy określają przesłanki, po spełnieniu których nauczycielowi przysługuje roszczenie o przyznanie dodatku motywacyjnego. Przy spełnianiu tych samych przesłanek te same reguły powinny być stosowane do wszystkich nauczycieli bez różnicowania ich sytuacji w zależności od pełnionych funkcji.

Zgodnie z § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały, Rada Miasta Rzeszowa postanowiła, że pulę środków finansowych na dodatki motywacyjne stanowi wskaźnik procentowy ogólnej sumy wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli danej szkoły, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli przebywających w stanie nieczynnym, na urlopie dla poratowania zdrowia, przebywających na długotrwałych zwolnieniach lekarskich oraz nauczycieli, którym powierzono stanowisko dyrektora szkoły, który wynosi odpowiednio:

- 1) 12% - w placówce doskonalenia nauczycieli,
- 2) 10% - w przypadku nauczycieli doradców metodycznych,
- 3) 9% - w przypadku nauczycieli prowadzących kształcenie zawodowe w danej szkole,
- 4) 8,5% - w szkołach, w których powołano „szkolnych koordynatorów wspomagania”,
- 5) 8% - dla pozostałych szkół i nauczycieli.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Wydany na podstawie tego przepisu regulamin, będący aktem prawa miejscowego, winien mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego oraz zawierać normy mające charakter generalny, abstrakcyjny i zewnętrzny. Zapis określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli stanowiąc normę planistyczną dotyczącą budżetu, wykracza poza dopuszczalne ramy materii mogących stanowić przedmiot regulacji regulaminowej stanowionej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do zabezpieczania puli środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego. Zapis określający pewną pulę środków na dodatki motywacyjne dla nauczycieli jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i jego realizacji. W jednym akcie prawnym nie powinno umieszczać się norm o różnym charakterze. Podkreślenia również wymaga, że wszelkie regulacje dotyczące finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w odrębnych ustawach (np. ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2203).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13, literalne brzmienie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wyklucza możliwość wyprowadzenia z tego przepisu kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości środków, jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli - mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne.

Z kolei § 1 pkt 7 lit.a uchwały Nr LVII/1332/2018 Rady Miasta Rzeszowa zawiera uregulowanie, zgodnie z którym dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi szkoły, lub nauczycielowi zastępującemu dyrektora od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu zastępstwa. Natomiast w treści § 1 pkt 7 lit.b wskazano, że wysokość dodatku funkcyjnego ustala się na czas określony nie dłuższy niż jeden rok szkolny.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zgodnie z postanowieniami § 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 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 i 1a Karty Nauczyciela, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;
- 2) sprawowanie funkcji:
  - a) wychowawcy klasy,
  - b) doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta,

## c) opiekuna stażu.

Tym samym Minister określił katalog podmiotów, którym Rada, uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli, może przyznać dodatek funkcyjny w określonej przez nią wysokości. Dodatek ten może być przyznany, w tym przypadku, tylko tym nauczycielom, którzy pełnią określoną w rozporządzeniu funkcję lub jeśli w statucie szkoły zostało określone dane stanowisko jako kierownicze.

W trakcie postępowania nadzorczego Gmina nie wykazała, iż stanowisko „nauczyciela zastępującego dyrektora” zostało określone w statucie szkoły jako stanowisko kierownicze.

Przed wszystkim należy zauważyć, iż dodatek funkcyjny jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na określonym stanowisku, stanowiący ekwiwalent nie tylko za zwiększony nakład pracy, lecz również za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników. Jeżeli przepisy przewidują dla danego stanowiska pracy dodatek funkcyjny, to już samo zdarzenie powierzenia pełnienia określonej funkcji kierowniczej uzasadnia jego prawo do tego rodzaju dodatku. Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w istniejącym orzecznictwie, czego przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08.

Wobec powyższego, sprzecznym z prawem jest wskazanie nauczyciela zastępującego dyrektora jako osobę uprawnioną do dodatku funkcyjnego oraz czasokresu przyznania - do roku szkolnego.

Organ nadzoru podnosi, że w judykaturze utrwalony jest pogląd, iż przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Przyjmuje się również, że normy kompetencyjne nie podlegają wykładni rozszerzającej. Jeżeli zatem organ stanowiący wychodzi wyraźnie poza wytyczne zawarte w stosownym upoważnieniu, to dopuszcza się naruszenia prawa, które skutkują stwierdzeniem nieważności aktu (por. wyroki NSA: z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1518/09; z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09; wyrok WSA we Wrocławiu z 17 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 257/10).

Rada Miasta Rzeszowa, jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LVII/1332/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 marca 2018 r. zmieniająca uchwałę Rady Miasta Rzeszowa w sprawie regulaminu określającego wysokość i warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia, sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania niektórych innych składników wynagrodzenia oraz nagród – w części - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa.

W związku z powyższym, należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**