



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 lutego 2023 r.

Poz. 1112



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.52.2023

z dnia 13 lutego 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIX/271/2023 Rady Gminy Grabowiec z dnia 12 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny zastępstw doraźnych oraz przyznawania nagród nauczycielom zatrudnionym w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Grabowiec, w części obejmującej § 6 ust. 1, § 6 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 12 ust. 2 załącznika do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIX/271/2023 Rady Gminy Grabowiec z dnia 12 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny zastępstw doraźnych oraz przyznawania nagród nauczycielom zatrudnionym w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Grabowiec, w części obejmującej § 6 ust. 1, § 6 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 12 ust. 2 załącznika do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLIX/271/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 stycznia 2023 r.

Rada Gminy Grabowiec, działając na podstawie m.in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.), ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Zgodnie z tym przepisem, 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 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 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 w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

W § 6 ust. 1 regulaminu przyjętego przedmiotową uchwałą Rady Gminy Grabowiec postanowiono, że *dotatek funkcyjny przyznawany jest: 1) dyrektorowi – w wysokości od 40% do 45% wynagrodzenia zasadniczego, 2) wicedyrektorowi – w wysokości od 25% do 30% wynagrodzenia zasadniczego.*

Zgodnie zaś z § 6 ust. 4 pkt 1 i 2 regulaminu, *dotatek funkcyjny przysługuje również nauczycielowi z tytułu sprawowania funkcji: 1) opiekuna stażu – wysokości od 3% do 5% wynagrodzenia zasadniczego; 2) mentora – w wysokości od 3% do 5% wynagrodzenia zasadniczego.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie wypełniają zakresu upoważnienia przyznanego Radzie Miasta w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela 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 (kryteriów) przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego.

Brak wskazania kryteriów różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora, wicedyrektora oraz nauczycieli sprawujących funkcję opiekuna stażu i mentora - w granicach ustalonych przedziałów - 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.

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 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. 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.

Z regulaminu określającego wysokość stawek dodatków 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 ten bowiem stanowi składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć, postaci.

Jak wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 37/17: „Zgodzić się należy z poglądem Wojewody, że w odniesieniu do wskazanej grupy nauczycieli pełniącym powyższe funkcje regulamin wynagradzania nie określa dokładnie wysokości dodatku funkcyjnego i nie wskazuje kryteriów jego przyznawania. (...) Obowiązek wypełnienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie został więc przez Radę Gminy W. zrealizowany i z tego powodu zabrakło w uchwale określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego”.

Przekazanie organowi stosującemu uchwałę kompetencji do ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego powoduje, że dodatek będzie miał charakter uznaniowy, a jego wymiar będzie mógł być ustalany w oparciu o czynniki nie określone w uchwale.

W § 12 ust. 2 regulamin stanowi, że *nagrody ze specjalnego funduszu nagród mogą być przyznawane nauczycielowi po przepracowaniu w szkole, co najmniej dwóch lat a dyrektorowi szkoły, który przepracował na stanowisku dyrektora co najmniej dwa lata.*

Powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela.

Zgodnie z tym przepisem, organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Rada Gminy ustanawiając w § 12 ust. 2 regulaminu zasadę, że nagrody mogą być przyznawane nauczycielom po przepracowaniu w szkole co najmniej 2 lat a dyrektorowi szkoły - po przepracowaniu na stanowisku dyrektora co najmniej dwóch lat, dokonała nieuprawnionej modyfikacji postanowień art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych (por. wyrok NSA z dnia z dnia 8 grudnia 2020r., sygn. akt II OSK 1943/18).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/271/2023 Rady Gminy Grabowiec 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

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

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