



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 stycznia 2024 r.

Poz. 818



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.48.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 stycznia 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVII/249/23 Rady Gminy Zakrzew z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Zakrzew, w części obejmującej § 1 ust. 1 lit. e-f oraz § 3 ust. 1 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 2023 r. poz. 40, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVII/249/23 Rady Gminy Zakrzew z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Zakrzew, w części obejmującej § 1 ust. 1 lit. e-f oraz § 3 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXVII/249/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2024r.

Działając na podstawie m.in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984, ze zm.), Rada Gminy Zakrzew przyjęła przedmiotową uchwałą regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu określonym w załączniku do 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.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Zakrzew nie wypełnia dyspozycji art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. W uchwalonym przez Radę regulaminie nie została bowiem określona wysokość nagród dla nauczycieli.

W § 8 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada postanowiła, że (...) *tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach na terenie Gminy Zakrzew za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń z przeznaczeniem na wypłaty nagród organu prowadzącego szkoły i dyrektorów szkół.* W ust. 2 tego przepisu określiła zaś sposób jego podziału na nagrody dyrektora szkoły i organu prowadzącego.

Z treści art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela wynika, iż

w regulaminie wynagradzania nauczycieli winna zostać określona wysokość nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze.

Należy podkreślić, iż ustawodawca rozdzielił upoważnienie dla Rady

w zakresie ustalania wysokości nagród - w uchwale wydanej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz w zakresie ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród - w uchwale wydanej na podstawie art. 49 ust. 2 tejże ustawy, ustanawiając jednocześnie odmienny tryb wymagany przy podejmowaniu przedmiotowych uchwał.

Do podjęcia uchwały w sprawie ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród nie jest konieczne, tak jak do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, uzgodnienie jej projektu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, a jedynie zaopiniowanie uchwały przez związki zawodowe na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 19/08).

Zatem w celu prawidłowej realizacji upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela wymagane jest ustalenie przez radę gminy wysokości nagród dla nauczycieli i warunków ich wypłacania w uchwale w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, której projekt podlega uzgodnieniom ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r., sygn. akt II SA/Lu 37/17.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest ponadto innymi wadami prawnymi.

W § 1 ust. 1 Regulaminu wśród warunków przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego wymieniono: *wzbogacenie własnego warsztatu pracy (lit. e), dbałość o estetykę pomieszczeń i sprawność powierzonych pomocy dydaktycznych lub urządzeń szkolnych (lit. f).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie którego organ stanowiący gminy winien określić szczegółowo warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

Należy podkreślić, że w powyższym zakresie przepisami doprecyzowującymi regulacje zawarte w Kartie Nauczyciela jest rozporządzenie Ministra Edukacji 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 2014 r. poz. 416, ze zm. – zwane dalej "rozporządzeniem"). Rozporządzenie to stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego i wyznacza radzie miasta obszar swobody, poza który nie może wykroczyć. Rada gminy w kwestii dodatku motywacyjnego ma uszczegółowić ogólne warunki określone w § 6 rozporządzenia.

Zgodnie z tym przepisem, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym,
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze,
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania,
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela,
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem,
- 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego uzależnione jest zatem od uzyskiwania przez niego określonych wyników w pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Rada może określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym rozporządzeniu. Mówiąc inaczej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie uszczegółowić ogólne warunki.

Powyższe rozporządzenie określa jako warunek przyznawania dodatku motywacyjnego zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela (§ 6 pkt 4), zaś zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym, realizowane przez nauczycieli w ramach czasu pracy, zostały wymienione w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela.

Z kolei w § 6 ust. 5 rozporządzenie określa jako warunek przyznawania dodatku motywacyjnego „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem”. Zatem szczegółowe kryteria określone przez Radę Gminy w uchwalanym regulaminie nie mogą dotyczyć podstawowych obowiązków nauczyciela, których wykonywanie nie wiąże się i nie stanowi rozwinięcia tak określonego w rozporządzeniu ogólnego warunku.

W świetle powyższego ustalone przez Radę w § 1 ust. 1 lit. e oraz lit. f warunki wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

W obecnym stanie prawnym zaangażowanie w zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, nie należą bowiem do ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego.

W wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 960/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wywiódł, że: „analiza treści powołanego wyżej § 6 rozporządzenia pozwala na uznanie, że przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to użyte w przywołanym przepisie sformułowania takie jak "osiągnięcia", "wprowadzenie innowacji pedagogicznych", "zaangażowanie w realizację czynności i zajęć" czy "szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków". Innymi słowy dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej a nie za normalne (standardowe) wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. Można zatem wywieść, że dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom wyróżniającym się w stosunku do pozostałych nauczycieli czy to osiągnięciami w jakiejś dziedzinie bądź zaangażowaniem czy też wprowadzeniem innowacji”.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdza w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 96/20 iż, w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. e załącznika do Regulaminu przesłankami przyznania dodatku motywacyjnego są: *systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków oraz dbałość o estetykę szkolnych i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych. Są to podstawowe obowiązki każdego nauczyciela i nie wynikają one z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w § 6 rozporządzenia. W świetle wymienionych postanowień Regulaminu wynagrodzenia dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie normalnych obowiązków nauczyciela, co jest sprzeczne z ogólnymi warunkami przyznawania tego dodatku określonymi w § 6 rozporządzenia.*

Rada Gminy w regulaminie wynagradzania nauczycieli winna określić szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w rozporządzeniu z dnia 31 stycznia 2005r.

Wszelkie warunki określone przez organ stanowiący, które wykraczają poza tak nakreślone ramy należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a tym samym naruszające prawo w sposób istotny.

W § 3 ust. 1 Regulaminu określono, że *nauczycielom poszczególnych stopni awansu zawodowego, którym powierzono stanowisko dyrektora lub inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły, przysługuje dodatek funkcyjny w wysokości do 2500 zł.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia zakresu upoważnienia przyznanego Radzie w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Z regulaminu określającego wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość dodatku funkcyjnego, tak aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość. Dodatek ten stanowi bowiem obligatoryjny składnik wynagrodzenia nauczyciela pełniącego funkcję albo zajmującego stanowisko, z którym obowiązujące przepisy prawa wiążą uprawnienie do otrzymywania tego dodatku.

Ustalenie jedynie górnej granicy wysokości dodatku funkcyjnego 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.

Przyjęta regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Przepis ten 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 przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego, a nie tylko określenie górnej granicy wysokości tego dodatku.

Ponadto, przekazanie wójtowi czy też dyrektorowi szkoły kompetencji do ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego powoduje, że dodatek będzie miał charakter uznaniowy, a jego wymiar będzie mógł być ustalany w oparciu o inne pozaustawowe czynniki, nieskorelowane z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/249/23, 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**

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Zakrzew,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Zakrzew.