



Wojewoda Lubelski



Podpisany przez:
Lech Sprawka; Wojewoda Lubelski
dnia 18 października 2022 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.352.2022

z dnia 18 października 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/286/2022 Rady Gminy Adamów z dnia 23 września 2022r. w sprawie zmiany uchwały Nr X/70/2019 Rady Gminy Adamów z dnia 17 października 2019 roku w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Adamów, w części obejmującej § 1 pkt 2 w brzmieniu: „1) powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły w wysokości: a) dyrektor szkoły: od 1000 do 1500 zł b) wicedyrektor szkoły: od 500 do 1000 zł” oraz § 1 pkt 3 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/286/2022 Rady Gminy Adamów z dnia 23 września 2022r. w sprawie zmiany uchwały Nr X/70/2019 Rady Gminy Adamów z dnia 17 października 2019 roku w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Adamów, w części obejmującej § 1 pkt 2 w brzmieniu: „1) powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły w wysokości: a) dyrektor szkoły: od 1000 do 1500 zł b) wicedyrektor szkoły: od 500 do 1000 zł” oraz § 1 pkt 3 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/286/2022 została doręczona organowi nadzoru 29 września 2022 r.

Przedmiotową uchwałą Nr XXXIII/286/2022 Rada wprowadziła zmiany do regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Adamów.

Uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 30 ust 6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.).

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 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 (art. 30 ust. 6).

Regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli (art. 30 ust. 6a).

Przepis art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela 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 Karta Nauczyciela, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Rada powiatu 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 postanowieniach regulaminu powinny zatem znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów w art. 30 ust. 6 ww. ustawy.

W § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Adamów postanowiła, że w Rozdziale IV DODATEK FUNKCYJNY § 8 otrzymuje brzmienie: „Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym:

„1) *powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły w wysokości:*

a) *dyrektor szkoły: od 1000 do 1500 zł*

b) *wicedyrektor szkoły: od 500 do 1000 zł*”.

W powyższej regulacji Rada Gminy określiła wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły i wicedyrektora w formie przedziałów kwotowych.

Przyjęta regulacja nie wskazuje kryteriów różnicowania wysokości tego dodatku w granicach ustalonych przedziałów, nie wskazuje ich również zmieniana uchwała Nr X/70/2019.

Powyższa regulacja nie wypełnia zakresu upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

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 pracownika. 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 2015r. 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.

W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od – do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego

prawa. Uchwałodawca musi jednak 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. 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 2015r. sygn. akt I OSK 1789/15, CBOSA).

W przypadku „widełkowego” określenia wysokości dodatku funkcyjnego brak określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego przesądza o tym, że obowiązek wypełnienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie został zrealizowany (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r. sygn. akt II SA/Lu 37/17).

Wysokość dodatku funkcyjnego powinna być tak określona, aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia.

Zgodnie z brzmieniem § 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały: „*W Rozdziale IV DODATEK FUNKCYJNY:*

- 1) *w § 10 dodaje się ust. 3 w brzmieniu: „prawo do dodatków funkcyjnych, o których mowa w § 8 pkt 1-3 przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie sprawowania funkcji, a jeżeli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”.*
- 2) *W § 10 dodaje się ust. 4 : „prawo do dodatku funkcyjnego w wysokości ustalonej dla dyrektora danej szkoły dla osób o których mowa w § 8 pkt 4 przysługuje za pełne miesiące kalendarzowe liczone od 1 dnia danego miesiąca”.*

Przytoczone wyżej postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Zakres upoważnienia przysługującego Radzie Gminy nie obejmuje ustalania zasad odnoszących się do początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę. Kwestie te zostały uregulowane przepisami rangi ustawowej.

Dodatek funkcyjny stanowi element wynagrodzenia przysługującego obligatorycznie w przypadkach określonych prawem. Zgodnie z art. 38 ustawy Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną. Wyjątkiem od powyższych zasad są przepisy art. 39 ust. 1 i 1a ustawy Karty Nauczyciela. Według tych przepisów 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 (art. 39 ust. 1). W przypadku uzyskania danego stopnia awansu zawodowego w trybie art. 9b ust. 3a zmiana wysokości wynagrodzenia następuje z dniem 1 stycznia danego roku, następującego po roku kalendarzowym, w którym nauczyciel uzyskał dany stopień awansu (art. 39 ust. 1a).

Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia muszą mieć wyraźne upoważnienie ustawowe.

Zdaniem organu nadzoru w określonej w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela kompetencji do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą.

Powyższe zapatrywanie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 396/05 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Go 1146/17.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/286/2022 we wskazanej części 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) Przewodniczący Rady Gminy Adamów
- 2) Wójt Gminy Adamów