

07. 11. 2022

W OLSZTYNIE

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, 2 listopada 2022 r.

PN.4131. 336 .2022

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVII/377/22 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 28 września 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego stawki 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 nagród ze specjalnego funduszu nagród.**

## UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762, z późn. zm.) oraz rozporządzenie 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 (Dz.U. z 2014 r., poz. 416, z późn. zm.), ustaliła regulamin określający stawki 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 nagród ze specjalnego funduszu nagród, stanowiący załącznik do uchwały Nr XLVII/377/22, zwany dalej Regulaminem.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję prawodawczą organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Mając powyższe na uwadze, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego winien, zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określić dla nauczycieli,

w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (za wysługę lat, funkcyjnego motywacyjnego oraz za warunki pracy) 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.

Działając na podstawie cytowanego przepisu, Rada Miejska w Rynie postanowiła w § 6 ust. 4 Regulaminu, że określa następujące stawki dodatku funkcyjnego:

Lp.	Pełniona funkcja	Maksymalny procent bazowej stawki dodatku funkcyjnego
1	Dyrektor Zespołu Szkolno-Przedszkolnego	60%
2	Wicedyrektor Zespołu Szkolno-Przedszkolnego	40%
3	Wychowawstwo oddziału szkolnego	10%
4	Wychowawstwo oddziału przedszkolnego	10%
5	Opiekun stażu	4%
6	Mentor	4%

Jednocześnie w § 6 ust. 3 Regulaminu, rozstrzygnięto, że stawką bazową dodatku funkcyjnego jest aktualne wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela, któremu powierzono funkcję.

Oceniając powyższe przepisy, wskazać trzeba, że dodatek funkcyjny to stały składnik wynagrodzenia nauczyciela na danym stanowisku, który stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne oraz działania podległych pracowników, czy choćby stopień trudności i złożoności pracy.

Dlatego też ustalając wysokość tego dodatku powinno uwzględnić się w szczególności takie czynniki jak: struktura i wielkość kierowanej placówki, ilość uczniów i klas, ilość uczniów w klasie, czy fakt wykonywania funkcji wychowawcy w danej grupie wiekowej uczniów - przykładowo w klasach I-III, IV-VIII, mające niewątpliwie wpływ na różny nakład pracy i odpowiedzialności powierzony osobie pełniącej funkcję (patrz podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13).

W przedmiotowym, kwestionowanym przypadku, w sposób nieuprawniony, zróżnicowano wysokość dodatków funkcyjnych nie w oparciu o ww. przesłanki, lecz faktycznie jedynie w oparciu o stopień awansu zawodowego nauczycieli, od którego uzależnione jest ich wynagrodzenie zasadnicze.

Działanie takie jest niedopuszczalne, gdyż wysokość stawek dodatku funkcyjnego oderwana jest od obiektywnych czynników, które, w świetle

orzecznictwa sądów administracyjnych winny rzutować na kształtowanie ww. wartości.

Podejście takie prowadzi do sytuacji, że możliwe będzie, iż osoby wykonujące tę samą funkcję, np. wychowawcy w klasach III-ich, które liczą taką samą liczbę uczniów, otrzymają dodatek funkcyjny w różnej wysokości tylko z tytułu stopnia awansu. Regulacja ta pozostaje więc także w sprzeczności z art. 18<sup>3c</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 z późn zm.), zgodnie z którym pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości.

Dodać również trzeba, że kwestionowane przepisy określają jedynie górną granicę stawki dodatków funkcyjnych. Oznacza to, że ich minimalna wartość, aby dodatek mógł być realnie przyznany winna przekraczać kwotę 0 złotych. Działanie takie uznaje się za wadliwe z uwagi na fakt, że podanie jedynie przedziałów kwotowych różnicujących wysokość stawki dodatku funkcyjnego dla poszczególnych stanowisk, bez uwzględnienia kryteriów wynikających z istoty pełnionej funkcji i nakładu pracy związanego z jej wykonywaniem, nie może zostać uznane za określające prawidłowo wysokości stawek tego dodatku (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/OI 799/16).

Wylimitowanie z obrotu prawnego ww. przepisu oznacza, że kwestionowany Regulamin nie określa obligatoryjnego elementu wymienionego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, czyli wysokości stawek dodatku funkcyjnego.

Niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niepełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest naruszeniem „nieistotnym” i nieprowadzącym do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia - patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04).

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z: wynagrodzenia zasadniczego, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

Brak określenia wysokości dodatku funkcyjnego, przekłada się na możliwość stosowania ww. uchwały i prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej adresatów Regulaminu, gdyż pozbawia nauczycieli przysługującego im składnika wynagrodzenia, a to przesądza o konieczności wylimitowania ww. uchwały

w całości z obrotu prawnego.

Dodać też trzeba, że wadliwy jest także § 4 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada Miejska w Rynie postanowiła, że ustala się łączną pulę środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych w wysokości 7% kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze ogółu nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkolno-Przedszkolnym.

Zgodnie z ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący gminy jest zobowiązany do określenia wysokości stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Kwestionowane postanowienia odnoszą się natomiast do ustalenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych w poszczególnych szkołach oraz utworzenia funduszu na dodatki motywacyjne. Powyższy regulamin stanowi akt prawa miejscowego, zatem winien zawierać tylko normy mające charakter powszechnie obowiązujący, jak również winien mieścić się w granicach wskazanego w ww. art. 30 ust. 6 upoważnienia ustawowego. Tymczasem, regulacja określająca pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, a powyższe postanowienia zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem kompetencji.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojewski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie;
2. Burmistrz Miasta i Gminy Ryn.

