



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 2504

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.171.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 76 ust. 1 i 2, art. 77 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 6, § 8 ust. 2 w zakresie sformułowania „oraz w okresie nie wykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego”, § 9 ust. 2 zdanie drugie uchwały Nr XIV/106/2025 Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz zasady wynagradzania za godziny nadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jarosławski.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Jarosławskiego (dalej: Rada Powiatu) w dniu 23 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIV/106/2025 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz zasady wynagradzania za godziny nadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jarosławski.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2025 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym, w dniu 26 maja 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności w w/w części.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w części § 6, § 8 ust. 2 w zakresie sformułowania „oraz w okresie nie wykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego” oraz § 9 ust. 2 zdanie drugie została podjęta z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 z późn. zm.).

Zgodnie z § 6 badanej uchwały: „Nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze w szkole na czas określony traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem tego okresu, a w razie wcześniejszego odwołania z końcem miesiąca, w którym nastąpiło, jeśli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.” Natomiast w § 8 ust. 2 analizowanej uchwały uregulowano, iż „dodatek za trudne warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany, oraz w okresie nie wykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego.”

W związku z powyższym, trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela 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.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 6 i w § 8 ust. 2 w zakresie sformułowania „oraz w okresie nie wykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego” wykraczają poza ramy upoważnienia przewidzianego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Organ nadzoru zauważa, że w zakresie upoważnienia rady powiatu do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego nie mieści się decydowanie o tym, w jakich okresach przysługuje bądź nie przysługuje przedmiotowy dodatek, jak i nie przysługuje upoważnienie do ustalania co wchodzi do postawy wymiaru świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Ponadto z art. 30 ust. 1 pkt 1 i 2 Karty Nauczyciela wynika, iż wynagrodzenie nauczycieli składa się m.in. z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Przepis art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, że 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. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 96/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. akt III SA/Po 792/22).

W ocenie organu nadzoru również regulacja zawarta w uchwale w § 8 ust. 2 w zakresie sformułowania „oraz w okresie nie wykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego” wykracza poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, ponieważ określone zostały okresy za jakie przysługują lub nie przysługują poszczególne dodatki. W zakresie upoważnienia rady powiatu do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za trudne warunki pracy nie mieści się bowiem decydowanie o tym, w jakich okresach przysługują bądź nie przysługują te dodatki. W orzecznictwie sądowym również wskazuje się, że w normatywnym pojęciu "warunków przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków (por. wyrok NSA z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09).

Z kolei § 9 ust. 2 badanej uchwały stanowi następująco: „Nauczycielom i wychowawcom z tytułu pracy w uciążliwych warunkach przy realizacji pełnego pensum przysługuje dodatek w wysokości 120,00 zł. Przepis § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia stosuje się odpowiednio.” Odnosząc się do zdania drugiego w/w zapisu, organ zwraca uwagę, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem jej regulacje powinny być jasne, precyzyjne i jednoznaczne. Powyższe postanowienie jednak nie spełnia tych wymogów, a użyte w nim sformułowanie mogłoby prowadzić do różnych interpretacji lub niedotrzymania celu tego aktu. Organ nadzoru zauważa, że ze zdania drugiego § 9 ust. 2 badanej uchwały nie można wywnioskować, jakie regulacje powinien stosować adresat tego aktu prawnego, a przez wzgląd na użyte sformułowanie „odpowiednio” - w jaki sposób miałyby to następować. W ustępie 1 tego paragrafu jest co prawda mowa o rozporządzeniu Ministra

Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy, niemniej przedmiotowy akt nie zawiera takich jednostek redakcyjnych jak ust. 3 i ust. 4 w § 9. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, która przekazana została do unormowania przez ustawodawcę organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Niezależnie od powyższego, należy nadmienić, iż przepis zawarty w uchwale Rady Powiatu nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Reasumując, uchwała podejmowana na ww. podstawie, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje, winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń bądź modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach normatywnych, w szczególności w aktach rangi ustawowej.

Jednocześnie odnośnie § 13 badanej uchwały organ nadzoru wskazuje, że zastosowanie do niej, jako aktu prawa miejscowego, znajduje § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który stanowi: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.” Tak więc sposób sformułowania przepisu uchylającego powinien być zgodny z § 40 załącznika do w/w rozporządzenia. Przy tym przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, a więc nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Jak podkreśla się w orzecznictwie, przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują (zob. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008, nr 8, poz. 149). Z tego powodu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. § 91 ust. 1 i § 93 ust. 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"). Ponadto, w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nieprawidłowy jest też zapis o zmianie uchwały przez wydane rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 12 listopada 2019 r.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru