



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 października 2022 r.

Poz. 4987



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.354.2022

z dnia 18 października 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/240/2022 Rady Gminy Sławatycze dnia 28 września 2022 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach dla których organem prowadzącym jest Gmina Sławatycze, w części obejmującej § 4 ust. 2, § 5, § 7 ust. 3 oraz § 8 ust. 1 w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę” 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 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/240/2022 Rady Gminy Sławatycze dnia 28 września 2022 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach dla których organem prowadzącym jest Gmina Sławatycze, w części obejmującej § 4 ust. 2, § 5, § 7 ust. 3 oraz § 8 ust. 1 w brzmieniu: „za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/240/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2022 r.

Działając na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.) Rada Gminy Sławatycze przyjęła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy 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.

Przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując, 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 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 postanowieniach regulaminu powinny zatem znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów w art. 30 ust. 6 ww. ustawy.

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

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 1991 r. 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.

Zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminu *dodatek za usługę lat przysługuje: 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub do wyższej stawki tego dodatku, 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej jego stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca.*

W myśl § 7 ust. 3 Regulaminu *prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawcy klasy, czy funkcji opiekuna stażu lub mentora, a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca od tego dnia.*

Powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Na podstawie powołanego przepisu organ stanowiący ustala wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki ich przyznawania. W upoważnieniu tym nie mieści się natomiast rozstrzyganie kwestii, w jakich okresach dodatek przysługuje bądź nie przysługuje, a także terminu powstania prawa do dodatku.

Zgodnie z art. 38 ustawy Karta Nauczyciela, nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy.

W myśl art. 39 ust. 1 i 1a tej ustawy zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy 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 (ust. 1). W przypadku uzyskania kolejnego 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 wyższy stopień awansu (ust. 1a).

W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” nie mieści się uprawnienie do określania tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej.

Kompetencje Rady Gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela (dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy), ograniczają się do kwestii w nim wskazanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

Kwestie początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę zostały uregulowane przepisami rangi ustawowej.

Dodatki, o których wyżej mowa stanowią elementy wynagrodzenia, przysługujące obligatoryjnie w przypadkach określonych prawem. Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 249/08; WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2008r. sygn. akt IV SA/Wr 176/08 oraz z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08).

W § 5 Regulaminu przyjęto, iż *nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko dyrektora, wicedyrektora lub inne stanowisko kierownicze, przysługuje dodatek funkcyjny następującej wysokości: 1) dyrektorowi: od 25% do 40% pobieranego wynagrodzenia zasadniczego, 2) wicedyrektorowi: od 25% do 35% pobieranego wynagrodzenia zasadniczego, 3) nauczycielowi, któremu powierzono inne stanowisko kierownicze: od 25% do 30% (ust. 1); wysokość dodatku funkcyjnego, o którym mowa w ust. 1 ustala: 1) dla Dyrektora – Wójta Gminy, 2) dla pozostałych stanowisk kierowniczych – Dyrektor (ust. 2).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie wypełniają zakresu upoważnienia przyznanego Radzie Gminy 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 dodatków, w tym dodatku funkcyjnego, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość. Dodatek ten stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci.

Ustalenie jedynie przedziału, w którym powinna się zawierać wysokość dodatku funkcyjnego - bez wskazania kryteriów różnicowania tej wysokości w granicach określonego przedziału - 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 granic wysokości tego dodatku.

W powyższej regulacji Rada Gminy Sławatycze wskazując „widełkowo” wysokość dodatku funkcyjnego nie uregulowała jednocześnie zasad różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego w granicach ustalonych przedziałów.

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 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.

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 2017 r. sygn. akt II SA/Lu 37/17).

Zgodnie z § 8 ust. 1 Regulaminu *nauczycielom za pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach dodatek w wysokości 10% stawki godzinowej za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: *„za każdą przepracowaną w takich warunkach pracy godzinę”* stanowi przekroczenie upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. W kompetencjach przyznanych Radzie Gminy nie mieści się bowiem uzależnianie prawa do otrzymania dodatków do wynagrodzenia od faktycznego wykonania pracy

Zgodnie z art. 80 Kodeksu Pracy, wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Z art. 91c Karty Nauczyciela wynika natomiast, iż w zakresie spraw wynikających ze stosunków pracy, nieregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu Pracy.

Rada nie jest uprawniona do uzależniania prawa do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia od faktycznego przepracowania godzin, ponieważ Kodeks Pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet gdy nie świadczy pracy.

Należy mieć na uwadze, iż regulamin nie może stanowić dla pracowników przepisów mniej korzystnych niż Kodeks Pracy. Z uwagi na zakres upoważnienia wynikający z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym, w rozumieniu art. 80 Kodeksu Pracy, co do określenia warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia.

Takie stanowisko potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 września 2019 r. sygn. akt II SA/Op 237/19 (por. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r. sygn. akt II SA/Lu 37/17).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/240/2022 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

Otrzymuje:

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