



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 października 2022 r.

Poz. 5081



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.368.2022

z dnia 25 października 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVII/288/2022 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 30 września 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli początkujących, mianowanych i dyplomowanych zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Radzyń Podlaski, w części obejmującej § 4 ust. 2 pkt 1-3 oraz §8 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 XLVII/288/2022 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 30 września 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli początkujących, mianowanych i dyplomowanych zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Radzyń Podlaski, w części obejmującej § 4 ust. 2 pkt 1-3 oraz §8 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVII/288/2022 Rady Miasta Radzyń Podlaski została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 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 Miasta Radzyń Podlaski 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 nadwymiarowe 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 Miasta Radzyń Podlaski 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 Miasta 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. II SA/Lu 37/17.

Regulamin zawiera także inne istotne wady prawne.

Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1-3 regulaminu *wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora, wicedyrektora i innych osób zajmujących stanowiska kierownicze przewidziane w statucie szkoły ustala się uwzględniając liczbę oddziałów:*

- 1) *dyrektor szkoły liczącej:*

- a) do 15 oddziałów – od 2300 zł do 3000 zł,
 - b) od 16 do 20 oddziałów – od 3000 do 3700 zł,
 - c) powyżej 20 oddziałów – od 3700 zł do 4100 zł,
- 2) wicedyrektor – od 1500 zł do 2300 zł,
 - 3) inne stanowiska kierownicze – od 400 zł do 1500 zł.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie wypełniają zakresu upoważnienia przyznanego Radzie Miasta 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 Miasta wskazując „widełkowo” wysokość dodatku funkcyjnego nie uregulowała jednocześnie zasad różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora, wicedyrektora oraz innych osób zajmujących stanowiska kierownicze - 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 regulaminu „*W sprawach nie uregulowanych w Regulaminie zastosowanie mają przepisy: Karty Nauczyciela, aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisy Kodeksu pracy*”.

W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 8 regulaminu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć trzeba, że przepis zawarty w uchwale Rady Miasta nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się Regulamin wynagradzania nauczycieli, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w Regulaminie - powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

Tym samym Rada Miasta przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/08 zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że *w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące" jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (...) Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego. Akt ten znajduje się najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych.*

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/288/2022, 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

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Radzyń Podlaski
- 2) Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski