



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 kwietnia 2023 r.

Poz. 2782



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 137 .2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/295/2023 Rady Gminy Konopnica z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr L/300/2018 Rady Gminy Konopnica z dnia 7 września 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Konopnica, w części obejmującej jej § 1 pkt 2 i 4.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/295/2023 Rady Gminy Konopnica z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr L/300/2018 Rady Gminy Konopnica z dnia 7 września 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Konopnica, w części obejmującej jej § 1 pkt 2 i 4.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVIII/295/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2023r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Konopnica postanowiła wprowadzić zmiany w uchwale Nr L/300/2018 z dnia 7 września 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Konopnica (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2018 r. poz. 4500, ze zm.).

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.) 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.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

W § 1 pkt 2 uchwały Nr XLVIII/295/2023 Rada Gminy postanowiła dodać w § 5 ust. 3 w następującym brzmieniu: „Wynagrodzenie za prowadzenie zajęć wymienionych w ust. 2 liczone jest proporcjonalnie do ilości zrealizowanych godzin w klasach łączonych”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie, określające sposób obliczania dodatku za warunki pracy (prowadzenie zajęć dydaktycznych w klasach łączonych) - *proporcjonalnie do ilości zrealizowanych godzin*, wykracza poza zakres upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela.

Na podstawie tego przepisu prawodawca lokalny został upoważniony do określenia w uchwalanym regulaminie wysokości stawek dodatków do wynagrodzenia nauczycieli, w tym dodatku za warunki pracy, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, nie zaś warunków obliczania i wypłacania dodatków wymienionych w art. 30 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

W wyroku z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. IV SA/GI 143/10, WSA w Gliwicach uznał za wadliwe te postanowienia regulaminu dotyczące wypłacania dodatków za warunki pracy za "faktycznie" przepracowane godziny. Takie dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych jest niedopuszczalne. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu (przekracza kompetencję) i normuje stany, których normować nie może, a to stanowi istotne naruszenie prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 czerwca 2017r. sygn. II SA/Lu 37/17, wskazał zaś, że wprowadzenie w regulaminie wynagradzania nauczycieli postanowień przewidujących możliwość uzyskania dodatku za warunki pracy (trudne i uciążliwe warunki pracy) z dodatkowym kryterium w postaci "faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany" - nie konkretyzuje ustawowych ogólnych warunków przyznawania dodatku.

Katalog spraw objętych upoważnieniem określonym w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela jest zamknięty. Rada Gminy podejmując uchwałę na podstawie tej delegacji ustawowej może zatem dokonywać regulacji prawnych tylko w zakresie, w jakim została wyraźnie do tego upoważniona.

Nadmieniam, że analogiczne stanowisko było prezentowane w uzasadnieniu rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Lubelskiego m. in. z dnia 18 października 2022r., znak: PN-II.4131.354.2022, stwierdzającym 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) oraz z dnia 1 marca 2023 r., znak: PN-II.4131.85.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XLI/303/2023 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość nagród wypłacanych ze specjalnego funduszu dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Skierbieszów (w części).

W § 1 pkt 4 uchwały Nr XLVIII/295/2023 Rada Gminy postanowiła dodać w § 5 ust. 5 w następującym brzmieniu: „*Dodatek za trudne warunki pracy wypłaca się z góry*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie również podjęte zostało z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie Gminy.

W art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela ustawodawca rozstrzygnął, w jakim terminie są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela.

Zgodnie z treścią tych przepisów, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (art. 39 ust. 3). Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 (art. 39 ust. 4).

Zasadą jest zatem wypłacanie wynagrodzenia z góry, wyjątkiem zaś wypłata wynagrodzenia z dołu, czyli za pracę faktycznie wykonaną. O sposobie wypłaty decyduje to, czy wysokość danego składnika wynagrodzenia może być ustalona przed wykonaniem pracy, czy na podstawie prac wykonanych.

Materia dotycząca terminu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w ustawie.

Skoro Karta Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela wynagrodzenie wypłaca się miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca, co nie jest tożsame z określeniem "wypłaca się z góry" użytym w uchwale.

Doszło zatem do modyfikacji zapisów ustawowych. Kwestionowany zapis narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zawarte w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także poprzez modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Z powyższym stanowiskiem korespondują wyroki WSA w Opolu z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19, WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 142/20.

Nadmieniam, że analogiczne stanowisko było prezentowane w uzasadnieniu rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Lubelskiego m. in. z dnia 3 listopada 2022r., znak: PN-II.4131.363.2022, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XXXVIII/235/2022 Rady Gminy Baranów z dnia 29 września 2022r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród (w części) oraz z dnia 3 listopada 2022r., znak: PN-II.4131.370.2022, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XXXVIII/422/2022 Rady Miasta Biłgoraja z dnia 28 września 2022r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Biłgoraj (w części).

Zgodnie z 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/295/2023 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) Wójt Gminy Konopnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Konopnica