



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 grudnia 2023 r.

Poz. 7723



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.422.2023

z dnia 14 grudnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVII/409/2023 Rady Gminy Sitno z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sitno, w części obejmującej § 8 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu: „każdą przepracowaną”, § 8 ust. 2 w brzmieniu: „zrealizowaną”, § 8 ust. 3 oraz § 9 ust. 3 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 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/409/2023 Rady Gminy Sitno z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sitno, w części obejmującej § 8 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu: „każdą przepracowaną”, § 8 ust. 2 w brzmieniu: „zrealizowaną”, § 8 ust. 3 oraz § 9 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVII/409/2023 Rady Gminy Sitno została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2023 r.

Działając na podstawie m.in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984), Rada Gminy Sitno przyjęła przedmiotową uchwałę regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zgodnie z tym przepisem, 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 wynagrodzenie 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 powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organowi prowadzącemu do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując – w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela – 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, 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 § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, przyjętego przedmiotową uchwałą, postanowiono, że za pracę w trudnych warunkach przysługuje nauczycielowi dodatek w wysokości 30 % stawki godzinowej wynikającej z osobistego zaszeregowania nauczyciela za *każdą przepracowaną godzinę* zajęć; (...).

Zgodnie z § 8 ust. 2 Regulaminu nauczycielom przysługuje dodatek za uciążliwe warunki pracy z tytułu pracy w uciążliwych warunkach, określonych w § 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia oraz za prowadzenie zajęć, o których mowa ust. 1 pkt a, c za *każdą godzinę dydaktyczną zrealizowaną* w tych warunkach (...).

W § 8 ust. 3 Regulaminu postanowiono zaś, że „*dodatki za trudne i uciążliwe warunki pracy wypłaca się za godziny faktycznie zrealizowane w warunkach trudnych lub uciążliwych*”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia Regulaminu w zakresie, w jakim uzależniają prawo do uzyskania dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy od "faktycznego zrealizowania/przepracowania" godzin w tych warunkach, wykraczają poza zakres upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela.

W wyroku z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. IV SA/GI 143/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny 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.

W wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Lu 37/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, że nie można uznać za prawidłowe unormowania uzależniającego możliwość uzyskania dodatku za warunki pracy (trudne i uciążliwe warunki pracy) od dodatkowego kryterium w postaci - jak to przyjęli radni - "faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany" lub "okresu faktycznego wykonywania pracy, z którą przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego". Sąd uznał, że taka regulacja ogranicza prawo do dodatku za warunki pracy, w sposób, który - wbrew Karty Nauczyciela - nie konkretyzuje ustawowych ogólnych warunków przyznawania dodatku.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił Radę Gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Organ prowadzący szkołę może zatem dokonywać regulacji prawnych tylko w zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony.

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.

Zgodnie z § 9 przedmiotowego Regulaminu, *wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i zastępstwa doraźne wypłaca się na podstawie ewidencji zrealizowanych godzin ponadwymiarowych i zastępstw zatwierdzonej przez dyrektora szkoły* (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice ustawowego upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela.

Przepis ten upoważnia organ stanowiący do ustalenia w regulaminie jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

W przytoczonym upoważnieniu mieści się tylko delegacja do ustalania warunków obliczania i wypłacania (wydawania) należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe.

Trzeba bowiem odróżnić zawarte w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela dwa określenia „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Nie jest dopuszczalne ich utożsamianie. Wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać na podstawie norm ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Z art. 80 Kodeksu pracy wynika, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia jedynie wtedy, gdy przepisy prawa tak stanowią (takie zapatrywanie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05, opubl. OwSS z 2006 r. nr 3, poz. 79).

Jeżeli nauczyciel zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela i przepisami prawa pracy zachowuje prawo do wynagrodzenia, to przysługuje mu ono za każdą przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć (...) powyżej obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela), a nie tylko za liczbę godzin przypadającą ponad obliczaną zgodnie z formułą - „podstawę obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć, pomniejszonego odpowiednio o 1/5 lub 1/4 tego wymiaru za każdy dzień, za który nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe”.

Przyjmowany w Regulaminie sposób wyliczenia spowodowałby, iż w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy.

Rada nie jest uprawniona do uzależniania prawa do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia od faktycznego przepracowania (zrealizowania) 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 Opolu 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 LVII/409/2023 Rady Gminy Sitno 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 Sitno
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sitno