



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 marca 2025 r.

Poz. 1256



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.44.2025

Lublin, dnia 3 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/68/25 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 6 lutego 2025r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, w części obejmującej § 3 ust. 4, § 7 ust. 4 i ust. 5, § 9 ust. 4 i ust. 5, § 10 i § 11 ust. 1 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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/68/25 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, w części obejmującej § 3 ust. 4, § 7 ust. 4 i ust. 5, § 9 ust. 4 i ust. 5, § 10 i § 11 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/68/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 lutego 2025 r.

Działając na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.) Rada Miejska w Siedliszczu przyjęła Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkole i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest gmina Siedliszcze w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały (§ 1).

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 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.

W art. 30 ust. 1 ustawa stanowi, że wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy;
- 3) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

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 Miejskiej w Siedliszcu 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 1991r. 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 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 37/17.

W przedmiotowej uchwale nie uregulowano ponadto wskazanych w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wysokości oraz zasad przyznawania dodatków za trudne lub uciążliwe warunki pracy.

Mając na uwadze, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest ponadto innymi wadami prawnymi.

W rozdziale 2 Regulaminu zatytułowanym „Dodatek motywacyjny” w § 3 ust. 4 wskazano, że *dopuszcza się zwiększenie dodatku motywacyjnego za przygotowanie oraz realizację projektów finansowanych z funduszy europejskich nauczycielom koordynującym realizację projektu lub realizującym zadania w ramach projektu, w tym dyrektorom szkół maksymalnie do 90% wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 3 ust. 4 Regulaminu, wykracza poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie którego organ stanowiący gminy winien określić szczegółowo warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

Należy podkreślić, że w powyższym zakresie przepisami doprecyzowującymi regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela jest rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2024r. poz. 755) Rozporządzenie to stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym,
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze,
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania,
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela,
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem,
- 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Analiza treści powołanego wyżej § 6 rozporządzenia prowadzi do stwierdzenia, że przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to użyte w przywołanym przepisie sformułowania takie jak "osiągnięcia", "wprowadzenie innowacji pedagogicznych", "zaangażowanie w realizację czynności i zajęć" czy "szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków". Innymi słowy dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej a nie za normalne (standardowe) wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. Można zatem wywieść, że dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom wyróżniającym się w stosunku do pozostałych nauczycieli czy to osiągnięciami w jakiejś dziedzinie bądź zaangażowaniem czy też wprowadzeniem innowacji w procesie dydaktycznym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. II SA/Bk 10/22).

Takie rozumienie przesłanek przyznawania dodatku motywacyjnego wskazała także Rada Miejska w § 4 Regulaminu, wskazując kryteria jakie są brane pod uwagę, przy przyznawaniu tego dodatku.

Powyższego nie można natomiast stwierdzić w odniesieniu do zakwestionowanego § 3 ust. 4 Regulaminu.

W ocenie organu nadzoru pełnienie przez nauczyciela funkcji koordynatora projektu finansowego z funduszy europejskich nie stanowi realizacji zadań edukacyjnych czy pedagogicznych, jest pracą rodzajowo różną od pracy wykonywanej w ramach zatrudnienia na stanowisku nauczyciela, a zatem jej wykonywanie nie może być dodatkowo wynagradzane poprzez dodatek motywacyjny.

Jednocześnie należy wskazać, że z tytułu prowadzenia przez nauczyciela zajęć bezpośrednio z uczniami czy wychowankami albo na ich rzecz, w ramach programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, przysługuje nauczycielowi wynagrodzenie określone w art. 35a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. II SA/Bk 10/22, „w zakresie pracy pedagogicznej nauczyciela nie można podciągnąć wykonywania zadań związanych z przygotowaniem i realizacją czy też koordynowaniem projektów finansowych ze środków europejskich. Są to dodatkowe zadania, nie tyle związane z edukacją czy też pracą pedagogiczną ale administrowaniem i nadzorem nad realizowanym projektem, a zatem wykonywanie tego typu dodatkowej pracy nie może być wynagradzane poprzez podwyższenie wynagrodzenia nauczyciela. Nie można przyznawać dodatku motywacyjnego, będącego elementem wynagrodzenia nauczyciela, za wykonywanie czynności, które nie mieszczą się w zakresie obowiązków służbowych nauczyciela. Słusznie również zauważył Wojewoda, że nauczyciel z tytułu realizacji zajęć z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz (a zatem z tytułu zajęć mających charakter edukacyjny czy też pedagogiczny) finansowanych ze środków europejskich ma dodatkowe wynagrodzenie uregulowane w art. 35a ust. 1 Karty Nauczyciela. Zaznaczyć także należy, że koszty związane z wynagrodzeniem koordynatorów czy też innych osób zaangażowanych w realizację projektów finansowanych ze środków unijnych są najczęściej wydatkiem kwalifikowanym danego projektu, a zatem finansowanym w ramach środków przyznanych do jego realizacji. W "Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020" opracowanych przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej

(https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/97405/wytyczne_w_zakresie_kwalifikowalnosci_wydatkow_21_12_2020_1.pdf) do kosztów pośrednich włączono m.in. koszty koordynatora lub kierownika projektu oraz innego personelu bezpośrednio zaangażowanego w zarządzanie projektem i jego rozliczanie, o ile jego zatrudnienie jest niezbędne do realizacji projektu (...). Nie można zatem wykluczyć sytuacji, że wprowadzona przez Radę Miejską w M. regulacja skutkowałaby otrzymaniem przez osoby zaangażowane w przygotowanie, realizację czy koordynowanie projektów finansowanych ze środków europejskich będących nauczycielami czy dyrektorami szkół, środków finansowych z dwóch źródeł - wynagrodzenia w ramach projektu i dodatkowo jako podwyższenie dodatku motywacyjnego.”

W myśl § 7 ust. 4 Regulaminu, prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego oraz sprawowanie funkcji, a jeżeli powierzenie stanowiska lub sprawowanie funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca, dodatek przysługuje od tego dnia.

Dodatek funkcyjny nie przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem kierowniczym lub sprawowaniem funkcji, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia (§ 7 ust. 5 Regulaminu).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie Miejskiej 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 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 176/08 oraz z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08).

W § 9 ust. 4 Regulaminu Rada określiła, iż *„Do ustalenia wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, za podstawę ustalenia liczby godzin nadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin nadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym.”*

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karty Nauczyciela przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, w którym jest mowa o szczegółowych warunkach przyznawania dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie pojęć: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Ustawodawca posługując się dwoma odmiennymi sformułowaniami nie pozwala zatem na utożsamianie tych pojęć (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05).

Należy zatem stwierdzić, że przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 upoważnia organ stanowiący do ustalenia w regulaminie jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a nie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe, gdyż tą materię regulują przepisy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy.

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

Rada Miejska przyjmując regulacje § 9 ust. 4 wkroczyła w materię ustawową. Skoro przepisy rangi ustawowej w sposób jednoznaczny regulują już kwestię wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Jeżeli nauczyciel zgodnie z przepisami ustawy Karta 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 nieobecności lub dzień ustawowy wolny od pracy.

Uprawnienie z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela upoważnia Radę Miejską wyłącznie do ustalenia warunków obliczenia i wypłacenia wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Natomiast to, czy nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe, zrealizowane lub niezrealizowane, wynika z przepisów ustawowych i rada nie ma kompetencji do wskazywania, w jakich przypadkach pracownik, nie świadcząc pracy, zachowuje prawo do wynagrodzenia.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2008r., sygn. akt I OSK 1873/07 „wynagrodzenie za niezrealizowane godziny nadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać w oparciu o Kartę Nauczyciela i przepisy Kodeksu pracy, do których odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. W myśl 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 kolei § 11 ust. 4 regulaminu określa w istocie sposób obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć w przypadkach usprawiedliwionej nieobecności nauczyciela w pracy, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz w sytuacji, gdy w tygodniu występują dni ustawowo wolne od pracy, dla potrzeb ustalenia liczby godzin nadwymiarowych. Określenie sposobu obliczania tygodniowego wymiaru zajęć dla potrzeb ustalenia liczby godzin nadwymiarowych we wskazanych przypadkach nie mieści się w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela. Nie jest to bowiem ustalenie warunków obliczania czy wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe”.

Zgodnie z treścią § 9 ust. 5 Regulaminu wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się „z dołu”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia z art. 30 ust. 6 ustawy - Karta Nauczyciela. Rada nie jest władna regulować kwestii terminu wypłat określonych składników wynagrodzenia nauczycieli.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela, 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.

Zasada ta dotyczy wynagrodzenia zasadniczego i stałych składników wynagrodzenia, np. dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego.

Pozostałe składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, tj. np. wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli dzień ten jest ustawowo wolny od pracy, wypłata następuje w dniu bezpośrednio poprzedzającym ten dzień, a w przypadkach szczególnie uzasadnionych w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, które nauczyciel otrzymuje z góry (art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela).

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.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok WSA w Opolu z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19.

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 orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca

1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

W rozdziale 6 Regulaminu, zatytułowanym „Inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy” w § 10 Rada postanowiła, że *każdego roku w budżecie gminy wydziela się fundusz, o którym mowa jest w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela w wysokości 0,2% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (bez odpraw emerytalnych i nagród jubileuszowych) z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej i przekazuje się go szkołom*” (ust. 1); *tryb i zasady korzystania z funduszu określa odrębna uchwała*(ust. 2); *każdego roku w budżecie gminy wyodrębnia się środki, o których mowa jest w art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli z przeznaczeniem na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego* (ust. 3); *tryb i zasady korzystania ze środków zawartych w ust. 3 określa burmistrz w drodze zarządzenia* (ust. 4).

Przytoczone regulacje zostały wprowadzone do regulaminu bez upoważnienia ustawowego.

Ustawodawca upoważnia organ stanowiący gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby - biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania - szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do przepisów ustawowych i podustawowych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Ustawodawca w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela upoważnił organ stanowiący jedynie do określenia wysokości stawek dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Rada nie jest upoważniona do decydowania o całości wynagrodzenia, na które składają się elementy wymienione w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, a jedynie o tych składnikach, których regulację powierza radzie gminy ustawodawca w art. 30 ust. 6 ustawy, i to wyłącznie w zakresie wyznaczonym niniejszym przepisem.

W myśl § 11 ust. 1 Regulaminu, *w zakresie spraw dotyczących wynagradzania wynikającego ze stosunku pracy, nie uregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy Karty Nauczyciela i Kodeksu Pracy oraz przepisy wykonawcze do tych ustaw.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja 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 § 11 ust. 1 Regulaminu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Przepis zawarty w uchwale Rady 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 Miejska 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. Oczywistą 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 VIII/68/25 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Siedliszcza
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Siedliszczu