



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2295

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.152.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXIX/434/2023 Rady Miejskiej w Suszu z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu prowadzonych przez Gminę Susz, w części dotyczącej:**

- § 2 ust. 7 załącznika do uchwały,
- § 3 ust. 4 załącznika do uchwały,
- § 4 ust. 4 załącznika do uchwały,
- § 4 ust. 5 załącznika do uchwały,
- § 4 ust. 10 załącznika do uchwały,
- § 5 ust. 3 załącznika do uchwały,
- § 6 ust. 4 załącznika do uchwały,
- § 6 ust. 5 załącznika do uchwały,
- § 8 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Suszu, działając na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.), po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, podjęła uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Susz. Regulamin stanowi załącznik do ww. uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażąco narusza prawo.

W myśl art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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. Realizując kompetencję prawodawczą, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Mając powyższe na uwadze, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego winien, zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określić dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (za wysługę lat, funkcyjnego motywacyjnego oraz za warunki pracy) oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
- 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.

Działając na podstawie cytowanego przepisu, Rada Miejska w Suszu postanowiła, że:

- nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem tego okresu, a w razie wcześniejszego odwołania – z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie (§ 4 ust. 4 regulaminu);
- dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu na poratowanie zdrowia, w okresie za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia powierzonej funkcji (§ 4 ust. 5 regulaminu);
- wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku, rozpoczęcia lub zakończenia zajęć oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniu, w którym 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 ponadwymiarowych przyjmuje się tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub ¼ gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednak większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym. (§ 6 ust. 4 regulaminu);
- nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, a także za inne okresy, za które na podstawie odrębnych przepisów nie przysługuje wynagrodzenie (§ 8 ust. 2 regulaminu);
- stawkę wynagrodzenia za jeden dzień niewykonania pracy z przyczyn niewymienionych w ust. 2 ustala się dzieląc wszystkie składniki wynagrodzenia wypłacanego z góry przez 30 (§ 8 ust. 3 regulaminu);
- wysokość wynagrodzenia za okresy o których mowa w ust. 2, oblicza się mnożąc liczbę dni niewykonywania pracy przez stawkę określoną w ust. 3 (§ 8 ust. 4 regulaminu);

Odnosząc się do przywołanych przepisów trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, rada gminy posiada kompetencję do określania w drodze regulaminu, m. in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34. Kwestionowane postanowienia uchwały nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można zatem uznać, że przepisy te mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego, uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w ustawie Karta Nauczyciela. Nadto, w tej materii wypowiedział się ustawodawca w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.). Zgodnie z art. 80 zdanie 2 Kodeksu pracy, za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią, przy czym zaznaczyć trzeba, iż art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy. Ponadto, na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, Minister Edukacji Narodowej i Sportu w dniu 31 stycznia 2005 r. wydał rozporządzenie 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 2014 r., poz. 416 ze zm.), Podkreślić zatem trzeba, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 ww. ustawy, rada gminy określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, ale właśnie z zastrzeżeniem art. 33, co oznacza, że zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela regulacja szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatków należy do wyłącznej kompetencji Ministra Edukacji Narodowej.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14, konkludując, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy, nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zakres treści, przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego, nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09). Organ prowadzący szkołę nie może stanowić regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Z powyższego przepisu nie można wywieść, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienia do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08).

Należy również wskazać, że poniższe przepisy regulaminu:

- § 2 ust. 7 regulaminu, przewidujący że dodatek za wysługę lat wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia;
- § 3 ust. 4 regulaminu, który stanowi, że dodatek motywacyjny wypłaca się z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia;
- § 4 ust. 10 regulaminu, w myśl, którego dodatek funkcyjny wypłaca się z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia;
- § 5 ust. 3 regulaminu, zgodnie, z którym dodatek za warunki pracy wypłaca się z dołu,
- § 6 ust. 5 regulaminu, który stanowi, iż wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu, naruszają prawo.

Kwestia sposobu wypłaty składników wynagrodzenia została uregulowana w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Tym samym, to ustawa, a nie uchwała organu stanowiącego gminy, rozstrzyga, w jaki sposób - z góry, czy z dołu - są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/WR 560/06).

Na marginesie należy wskazać, że poprzednio obowiązujący regulamin określający wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu prowadzonych przez Gminę Susz, przyjęty uchwałą Nr XIII/134/2019 Rady Miejskiej w Suszu, zawierał większość wadliwych postanowień, których nieważność stwierdza się w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Organ nadzoru, rozstrzygnięciem nadzorczym PN.4131.44.2020 z dnia 28 stycznia 2020 r. stwierdził nieważność wadliwych postanowień poprzedniego regulaminu. Tymczasem Rada Miejska w Suszu, podejmując uchwałę Nr XXXIX/434/2023, ponownie wprowadziła do regulaminu zakwestionowane regulacje.

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki