



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 1 marca 2023 r.

Poz. 1453

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.87.2023.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 lutego 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)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 1, § 8 ust. 4, § 10 ust. 6 Załącznika do uchwały Nr LXXII/709/23 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Wolinie podjęła uchwałę Nr LXXII/709/23 w sprawie regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 8 lutego 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela¹⁾, zgodnie z którym 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. Składniki wynagrodzenia nauczycieli wymienione zostały w art. 30 ust. 1 ww. ustawy, w myśl którego wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z: wynagrodzenia zasadniczego (pkt 1), dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy (pkt 2), wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 3), 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 (pkt 4).

Na mocy przywołanych przepisów Rada Miejska w Wolinie uprawniona była do podjęcia uchwały Nr LXXII/709/23, w której ustaliła Regulamin określający wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach

¹⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 z późn. zm.).

oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin, jednak analiza tego aktu prowadzi do wniosku, że zawiera postanowienia niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem.

I tak, § 7 ust. 1 oraz § 8 ust. 4 Załącznika do ww. uchwały – zdaniem organu nadzoru – zostały uchwalone z przekroczeniem granic upoważnienia przewidzianego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W postanowieniach tych Rada wskazała, że:

§ 7 1. *Dodatek motywacyjny nie przysługuje nauczycielom:*

1) *którzy otrzymali kary porządkowe i dyscyplinarne przewidziane przepisami kodeksu pracy oraz Karty Nauczyciela, przez czas obowiązywania kary do czasu jej zatarcia. 2) W okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia – po ustaniu przyznanego dodatku motywacyjnego oraz w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze.*

§ 8 4. *Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze.*

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wysokości stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy oraz za warunki pracy oraz do określenia szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34a.

Tymczasem, 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.

Dodatkowo, zgodnie z art. 80 zd. drugie Kodeksu pracy²⁾ *za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią*, przy czym zaznaczyć trzeba, że art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraziły wojewódzkie sądy administracyjne³⁾, stwierdzając, 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 mieszczą się jednak uprawnienia do określania przez radę gminy także warunków utraty bądź też nieprzyznawania tych dodatków.

Z podobnych względów za niezgodny z prawem uznać trzeba §10 ust. 6 Załącznika do ww. uchwały, który stanowi, że: *Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w którym nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy.*

W myśl bowiem art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, w regulaminie wynagradzania nauczycieli unormowane powinny być szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Sformułowanie „obliczanie” to inaczej rachunkowa operacja, ustalenie wielkości czegoś, uwzględnienie czegoś w planach, działaniach. Obliczanie zatem to działania rachunkowe wedle określonych, wcześniej ustalonych już zasad i reguł. Oznacza to, że Rada na podstawie ww. przepisu nie jest umocowana do ustalania zasad przyznawania, czy nabywania prawa do tego rodzaju składników wynagrodzenia, a więc za godziny nadwymiarowe i doraźnych zastępstw lub też określania sytuacji, w których nauczyciel zostaje ich pozbawiony⁴⁾. W zakresie pojęcia „warunki obliczania” nie mieści się kompetencja do określenia katalogu, rodzaju okoliczności, które będą stanowiły podstawę do przyznania nauczycielowi wynagrodzenia, w tym do decydowania, w jakich przypadkach zachowuje on lub traci prawo do wynagrodzenia.

Jak argumentuje Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09 *Uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty 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*

²⁾ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 z późn. zm.).

³⁾ Wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 887/19, w Szczecinie z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 109/22.

⁴⁾ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 143/10.

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, iż treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia, ponieważ normatywny charakter tego aktu mogą posiadać tylko te jego treści, do określenia których został upoważniony organ wydający ten akt. 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.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1, § 8 ust. 4, § 10 ust. 6 Załącznika do uchwały Nr LXXII/709/23 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski