



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 listopada 2024 r.

Poz. 9056

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.358.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

orzekam

nieważność § 3 ust. 2 i 3, § 10 ust. 1-2 i 5, § 11 ust. 3, § 10 ust. 3 w zakresie zwrotu: "od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu nieobecności dyrektora z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy" oraz § 10 ust. 4 w zakresie zwrotu: "W tych wypadkach prawo do dodatku powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie obowiązków, a jeżeli powierzenie obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia, a gaśnie z pierwszym dniem miesiąca następującym po zaprzestaniu pełnienia tych obowiązków" uchwały nr VI/53/2024 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 27 września 2024 r. w sprawie Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania, obliczania i wypłacania nauczycielom niektórych składników wynagrodzenia - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2024 r. Rada Miasta i Gminy Szamotuły podjęła uchwałę nr VI/53/2024 w sprawie Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania, obliczania i wypłacania nauczycielom niektórych składników wynagrodzenia, dalej: "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 30 ust. 6 oraz 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024r. poz. 986)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 października 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Powyższą zasadę potwierdza także norma art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) stanowiąc, że gminie przysługuje

prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy włącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie to musi być jednak wyraźne, a wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają bowiem na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Krakowie z 22 października 2015 r., I SA/Kr 1389/15, CBOSA).

W myśl art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.), dalej: "Karta Nauczyciela" - 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 ponadwymiarowe 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". 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 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".

We wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia przepisach Regulaminu, tj. § 3 ust. 2 i 3, § 10, § 11 ust. 3 Rada Miasta i Gminy Szamotuły określiła okresy za jakie przysługują lub nie przysługują poszczególne dodatki. W ocenie organu nadzoru ustawodawca nie przewidział jednak dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu jakichkolwiek okresów, które powodują uzyskanie, utratę bądź też brak przyznania tych dodatków. W orzecznictwie wskazuje się, że w normatywnym pojęciu "warunków przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków (por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r., I OSK 180/09, CBOSA). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r. (II SA/Go 1146/17, CBOSA) także słusznie zauważył, że: "Ze sformułowania »szczegółowe warunki przyznawania dodatków« zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 u.K.N. nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.K.N., będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustawy".

Ponadto należy wskazać, że kwestionowane przepisy Regulaminu - § 3 ust. 2, § 10 ust. 1, 3 i 4 regulują także moment zmiany wynagrodzenia nauczyciela, a więc normują zagadnienie, co do którego wypowiedział się już ustawodawca w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela. Jak stanowi art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela: "Zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem danego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał dany 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".

Wobec precyzyjnego określenia w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela z innych przyczyn niż uzyskanie danego stopnia awansu zawodowego, niedopuszczalnym jest normowanie tej kwestii przez radę w drodze aktu prawa miejscowego.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko jest spójne z orzecznictwem sądownoadministracyjnym. Jak bowiem orzekł WSA w Łodzi w wyroku z 7 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 142/20 (CBOSA): "art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, że w sytuacji gdy zmiana wysokości wynagrodzenia (w tym dodatku stażowego i funkcyjnego) następuje z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego awansu zawodowego to zmiana następuje pierwszego dnia najbliższego miesiąca chyba, że inne przyczyny nastąpiły pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego. Analiza zaskarżonych przepisów regulaminu wskazuje, że w zasadzie w sposób

identyczny jak w przepisie ustawowym określają one od kiedy przysługuje dodatek stażowy i dodatek funkcyjny. W sposób zbieżny z treścią art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowią one od kiedy przysługuje prawo do tych dodatków. W istocie są powtórzeniem zapisów ustawowych co jest rzeczą niedopuszczalną o czym była mowa we wcześniejszych rozważaniach. Stanowi to naruszenie § 143 w związku z § 137 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. oraz przekroczenie upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 Karty Nauczyciela". W tożsamy sposób wypowiedział się ten sam Sąd w wyroku z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 135/20 (CBOSA); z 7 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 96/20 (CBOSA) oraz w wyroku z 6 października 2022 r., III SA/Łd 450/22 (CBOSA). W taki sam sposób orzekł również WSA w Poznaniu w wyroku z 1 grudnia 2022 r., III SA/Po 792/22 (CBOSA), twierdząc iż: "Porównanie treści § 5 ust. 5 regulaminu [dodatek funkcyjny w stawce ustalonej dla dyrektora przysługuje wicedyrektorowi od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po upływie trzech miesięcy nieobecności w pracy dyrektora – przyp. wł.] z art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela prowadzi do wniosku, że regulacje te odnoszą się do tej samej kwestii, tj. określenia daty początkowej przysługiwania prawa do wynagrodzenia nauczycieli". Jednocześnie Sąd ten wyjaśnił, że: "Podstawy przyznania tych składników wynagrodzenia [dodatków do wynagrodzenia zasadniczego – przyp. wł.] powinny być ustalane tylko na podstawie Karty Nauczyciela i Kodeksu pracy". Podsumowując, zakres upoważnienia przysługującego radzie nie obejmuje ustalania zasad odnoszących się do początkowego terminu zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę, gdyż zasady te uregulował już ustawodawca.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Szamotuły

Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły