



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 11 stycznia 2016 r.

Poz. 250

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.545.2015

#### WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/100/15 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 25 listopada 2015r. w sprawie Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym w szkołach prowadzonych przez Gminę Wilamowice, w części określonej w:

- § 4 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały – jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2014r. poz. 191 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- § 8 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały – jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy,
- § 9 ust. 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały – jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, podjętą na sesji w dniu 25 listopada 2015r. Rada Miejska w Wilamowicach przyjęła Regulamin określający wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym w szkołach prowadzonych przez Gminę Wilamowice, w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

Przytoczony w podstawie prawnej niniejszej uchwały przepis art. 30 ust. 6 ustawy stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli, jednocześnie wskazuje jakie elementy mają składać się na podjętą uchwałę. Zgodnie z powyższym przepisem organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu (z uwzględnieniem przewidywanej struktury zatrudnienia):

- 1) wysokość stawek dodatków, za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego 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

- 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.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, tak, by jej przepisy precyzyjnie i kompleksowo realizowały delegację ustawową. Oznacza to, że akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 ust. 5 Regulaminu w sposób istotny narusza prawo. W przepisie tym Rada postanowiła, iż „środki na dodatki motywacyjne ustala się w rocznym planie finansowym szkoły w wysokości 8% planowanych wynagrodzeń zasadniczych”. Regulacja ta w żaden sposób nie odpowiada delegacji ustawowej. Na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy rada gminy jest upoważniona wyłącznie do określenia wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Natomiast kwestionowany przepis wskazuje jedynie, jaka powinna być wysokość środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli (tutaj 8%), a którą należy uwzględnić w planach finansowych szkół. Przepis ten nie stanowi zatem ani o wysokości dodatku motywacyjnego, ani nie dotyczy szczegółowych warunków jego przyznawania. Nie mieści się zatem w ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. W wyroku z dnia 19 czerwca 2013r. (sygn. akt I OSK 456/13, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „nie jest dopuszczalne, aby w drodze celowościowych zabiegów interpretacyjnych traktować art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy jako podstawę do ustanowienia w regulaminie przepisu przewidującego zabezpieczenie finansowe dla wykonania postanowień regulaminowych dotyczących dodatku motywacyjnego. Zaznaczyć trzeba, że w judykaturze utrwalony jest pogląd, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przyjmuje się, że normy kompetencyjne nie podlegają wykładni rozszerzającej. Jeżeli zatem organ stanowiący wychodzi wyraźnie poza wytyczne zawarte w stosownym upoważnieniu, to dopuszcza się naruszenia prawa, które skutkują stwierdzeniem nieważności aktu”.

Zdaniem organu nadzoru również regulacja zawarta w § 8 ust. 2 Regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. W przepisie tym Rada określiła dni, za które nauczycielowi przysługuje dodatek za wysługę lat. Zgodnie z treścią tego przepisu „dodatek za wysługę lat przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.” Tymczasem, przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy 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 dni, okresów, w jakich przysługują - bądź nie, dodatki do wynagrodzenia. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014r. (sygn. akt II SA/Ol 329/14, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) „w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, nie mieści się uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (por. również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009r. sygn. akt IV SA/Wr 494/08, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Ponadto Rada nie może określać tych kwestii w formie uchwały, bowiem materię tę regulują przepisy rangi ustawowej. Wypłata owych dodatków następuje w tych samych okolicznościach, jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie i które wynikają z przepisów Karty Nauczyciela, a także Kodeksu pracy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 września

2007r. sygn. akt IV SA/Wr 266/07, z dnia 30 października 2008r. sygn. akt IV SA/Wr 368/08, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Ponadto, w § 9 ust. 4 Regulaminu Rada określiła dni, za które nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe oraz przewidziała okoliczności, w których niezrealizowane godziny ponadwymiarowe traktuje się jako godziny faktycznie zrealizowane. Z kolei w § 9 ust. 5 Regulaminu Rada określiła sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe 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. Zdaniem organu nadzoru wyżej wskazane postanowienia przedmiotowego regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy. W myśl tego przepisu organ prowadzący szkołę upoważniony jest do określenia w drodze regulaminu szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, a więc według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy.

We wskazanej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2008r., sygn. akt I OSK 1873/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008r. sygn. akt IV SA/GI 198/08, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). To, czy nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, zrealizowane lub niezrealizowane, wynika wprost z poszczególnych przepisów ustawy (np. art. 81 § 1 Kodeksu pracy w zw. z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela) i Rada nie ma kompetencji wskazywać, w jakich przypadkach pracownik, nie świadcząc pracy, zachowuje prawo do wynagrodzenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006r. sygn. akt IV SA/Wr 274/05, publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Określenie zatem przypadków, w których nauczycielowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane nadgodziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym, nie mieści się w granicach ww. upoważnienia ustawowego. Nie można bowiem uznać, iż wskazanie przez uchwałodawcę przypadków, w których wynagrodzenie nie przysługuje, stanowi określenie warunków (szczegółowych) obliczania i wypłacania wynagrodzenia. Również określenie sposobu obliczania tygodniowego wymiaru zajęć dla potrzeb ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych we wskazanych w § 9 ust. 5 Regulaminu 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 ponadwymiarowe.

Tym samym uchwałą Nr XV/100/15 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 25 listopada 2015r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Zastępcą Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**