



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 czerwca 2023 r.

Poz. 4810

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.628.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/315/2023 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żarki, w części określonej w:

- § 5 ust. 5 Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żarki, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: „Regulamin”), jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji RP.

- § 13 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Żarkach na sesji w dniu 27 kwietnia 2023 roku uchwałą Nr LI/315/2023 uchwaliła Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żarki, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2023 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała we wskazanej części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 30 ust. 6 ustawy *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.

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 2 ustawy *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.

Rada Miejska w Żarkach w uchwale zawarła również regulację dot. przyznawania nagród. Wskazać należy, iż zgodnie z przepisem art. 49 ust. 2 ustawy *organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.*

Podkreślenia wymaga, iż prawidłowa realizacja uprawnienia rady gminy polega na całościowym unormowaniu tego zagadnienia w treści podejmowanej uchwały. Cytowany wyżej przepis ustawy stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* formułujący zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to z jednej strony obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z wymienionego art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 ustawy, z drugiej zaś strony, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Przyjdzie także zauważyć, że na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały albo niewypełnienie w całości delegacji ustawowej powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Tymczasem, w § 5 ust. 5 Regulaminu zawarto regulacje, w oparciu o które wskazano kiedy dodatek funkcyjny nie przysługuje. Przepis § 5 ust. 5 Regulaminu stanowi, iż: *Dodatek funkcyjny nie przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków związanych z powierzoną funkcją, a jeżeli zaprzestanie pełnienia funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 ustawy. W zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego nie mieści się bowiem decydowanie o tym, w jakich okresach przysługuje bądź nie przysługuje przedmiotowy dodatek. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy: wynagrodzenie nauczycieli składa się m.in. z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy (art. 38 ustawy). Przepis art. 39 ust. 1 ustawy stanowi, że 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. Ponadto, przepis art. 73 ust. 5 ustawy stanowi, że w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia nauczyciel zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

Z uwagi na fakt, iż powyższe kwestie są uregulowane w akcie prawnym rangi ustawowej, Rada Gminy bez wyraźnego upoważnienia nie może regulować powyższej kwestii w akcie prawa miejscowego, który jest aktem niższej rangi w hierarchii źródeł prawa w stosunku do ustawy.

Wobec powyższego, przedmiotową regulację zawartą w § 5 ust. 5 Regulaminu należy uznać za sprzeczną z prawem, tj. z art. 30 ust. 6 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 13 Regulaminu stanowi istotne naruszenie prawa. W § 13 Regulaminu Rada postanowiła, że:

1. Za opiekę nad dziećmi w ramach „zielonej szkoły” trwającej do 7 dni przysługuje nauczycielowi dodatkowe wynagrodzenie w wysokości stanowiącej równowartość wynagrodzenia przysługującego temu nauczycielowi za 7 godzin ponadwymiarowych. Nauczycielowi przysługuje także dodatkowe wynagrodzenia, w wysokości stanowiącej równowartość wynagrodzenia przysługującego temu nauczycielowi za 1 godzinę ponadwymiarową, za każdy dodatkowy rozpoczęty dzień trwania „zielonej szkoły”, ponad 7 dni. Maksymalna suma dodatkowego wynagrodzenia nie może przekroczyć wynagrodzenia przysługującego temu nauczycielowi za 14 godzin ponadwymiarowych.

2. Za opiekę nad dziećmi w czasie wycieczki szkolnej trwającej do 2 dni przysługuje nauczycielowi dodatkowe wynagrodzenie w wysokości stanowiącej równowartość wynagrodzenia przysługującego temu nauczycielowi za 2 godziny ponadwymiarowe. Nauczycielowi przysługuje także dodatkowe wynagrodzenia, w wysokości stanowiącej równowartość wynagrodzenia przysługującego temu nauczycielowi za 1 godzinę ponadwymiarową, za każdy dodatkowy rozpoczęty dzień trwania wycieczki szkolnej, ponad 2 dni.

Zdaniem organu nadzoru, § 13 Regulaminu jest sprzeczny z przepisem art. 30 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z przepisem art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, w regulaminie wynagradzania nauczycieli, rada gminy jest zobowiązana określić 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.

Stosownie zaś do treści art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela wynagrodzeniem tym są nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Trzeba zauważyć, że sposób sformułowania przepisu § 13 Regulaminu, tj. użycie zwrotu „*przysługuje dodatkowe wynagrodzenie*” nie wskazuje, aby przyznane nim świadczenia nosiły charakter nagrody czy świadczenia wynikającego ze stosunku pracy. Tym samym Rada Gminy przyznając nauczycielom dodatkowe wynagrodzenie za opiekę nad uczniami w ramach „zielonej szkoły” czy wycieczki szkolnej naruszyła art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, gdyż ani wymieniony już art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela, ani żaden inny przepis tej ustawy nie przewiduje wynagrodzenia dodatkowego, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela.

Ponadto wymaga zasygnalizowania, że nawet, gdyby przyjąć, że przepis § 13 Regulaminu nie przyznaje „*wynagrodzenia dodatkowego*”, lecz reguluje *de facto* kwestię dotyczącą godzin ponadwymiarowych, to Rada Gminy na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy – nie posiada kompetencji do decydowania, w jakich przypadkach przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, nie mieści się bowiem w delegacji ustawowej uprawniającej do określenia „warunków obliczania i wypłacania”.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 290/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – „*Przepis § 10 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały stanowiący, iż nauczycielom przysługuje wynagrodzenie dodatkowe za sprawowanie opieki nad dziećmi wyjeżdżającymi do innych miejscowości w ramach zielonych szkół – jak za 10 godzin ponadwymiarowych tygodniowo jest natomiast niezgodny z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, który zawiera upoważnienie dla rady gminy jedynie do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (...).*”

Ponadto, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 875/22 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) uznał, że: *Wojewoda Śląski prawidłowo ocenił jako istotne naruszenie prawa regulację § 8 ust. 4 regulaminu stanowiącego, że „Nauczycielom przysługuje dodatkowe wynagrodzenie za sprawowanie opieki nad uczniami wyjeżdżającymi do innej miejscowości w ramach „zielonych szkół” – jak za 10 godzin ponadwymiarowych za jeden tydzień pobytu”. Przepis w przyjętym brzmieniu jest niezgodny z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, który zawiera upoważnienie dla rady gminy jedynie do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania*

wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Zaznaczyć należy, że w istocie przepis ten pozbawia nauczycieli wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw i za sprawowanie nadzoru pedagogicznego w dni wolne od pracy. Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw stanowi jeden ze składników wynagrodzenia nauczycieli (art. 30 ust. 1 pkt 3 Karty Nauczyciela).

Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru, regulacja zawarta w § 13 Regulaminu, stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 30 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LI/315/2023 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żarki, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz