



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 15.12.2023 r.

Poz. 5913

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.112.2023.AK WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 30 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ((Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463 i poz. 1688)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr 514/LIII/VIII/2023 Rady Gminy Linia z dnia 25 października 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Linia.

Uzasadnienie

W dniu 2 listopada 2023 r. do wojewody pomorskiego wpłynęła uchwała Nr 514/LIII/VIII/2023 Rady Gminy Linia z dnia 25 października 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Linia, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463 i poz. 1688) oraz art. 30 ust. 6 i 6a, art. 49 ust. 2 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.), dalej jako: „Karta Nauczyciela”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 24 listopada 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Linia o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, umożliwiając tym samym organowi złożenie wyjaśnień.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Jednocześnie zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wymaga, aby organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym działał ściśle w granicach tego upoważnienia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 686/12).

W myśl art. 30 ust. 1 Karty 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 przywołanym w podstawie prawnej 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.

W § 1 uchwały Rada Gminy Linia ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Linia, stanowiący załącznik do uchwały.

W rozdziale III załącznika do uchwały, zwanego dalej „Regulaminem”, Rada Gminy Linia zawarła postanowienia dotyczące dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. W § 3 ust. 1 postanowiono, że nauczycielowi niezależnie od stopnia awansu zawodowego oraz sposobu nawiązania stosunku pracy, w tym nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko kierownicze, w zależności od osiągniętych wyników w pracy, może być przyznany dodatek motywacyjny. Z kolei w § 4 ust. 2 Regulaminu określono, że „dodatek motywacyjny ustala się w wysokości: 1) dla nauczycieli – do 10% otrzymanego wynagrodzenia zasadniczego; 2) dla wicedyrektorów oraz nauczycieli, którym powierzono inne stanowiska kierownicze – do 20% otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego; 3) dla dyrektorów szkół – do 30% otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego”. W ocenie organu nadzoru takie uregulowanie kwestii dodatku motywacyjnego wykracza poza delegację ustawową oraz dodatkowo narusza zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, co stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela w zw. z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 32 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy. Zgodnie z ustawą odpowiednie przesłanki należy stosować do odpowiednich dodatków, co oznacza, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją. Warunki przyznawania dodatku motywacyjnego muszą pozostawać takie same dla wszystkich, którzy taki dodatek mogą otrzymać. Nie można więc uzależnić wysokości dodatku od pełnionej funkcji. Ponadto określenie otrzymywanego przez danego nauczyciela wynagrodzenia zasadniczego jako podstawy do obliczania wysokości dodatku motywacyjnego nie tylko narusza zasadę równości i niedyskryminacji, ale również stoi w sprzeczności do postanowień § 3 ust. 1 Regulaminu. Wynagrodzenie zasadnicze jest różne dla poszczególnych nauczycieli, także z uwagi na stopień awansu zawodowego oraz sposób nawiązania stosunku pracy.

Ponadto w § 1 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy zawarła zapis, zgodnie z którym „nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy. Stawkę wynagrodzenia za 1 dzień nieobecności w pracy ustala się dzieląc wszystkie składniki wynagrodzenia wypłacane z góry przez liczbę 22. Wysokość wynagrodzenia za okres nieusprawiedliwionej nieobecności oblicza się mnożąc liczbę dni roboczych przez stawkę ustaloną w sposób wyżej wskazany”. Zdaniem wojewody pomorskiego takie postanowienie uchwały wykracza poza delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w zw. z art. 7 Konstytucji RP, albowiem w normie kompetencyjnej tam zawartej nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia oraz w jaki sposób ustalać stawkę wynagrodzenia za 1 dzień nieobecności w pracy. Czyniąc to Rada wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustawy. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (art. 80 zd. 2 Kodeksu pracy) (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r. II SA/Go 1146/17).

Kolejne naruszenia wprowadzone zostały w rozdziałach III i IV Regulaminu dotyczących dodatku motywacyjnego i dodatku funkcyjnego. Stosownie do treści § 4 ust. 6 Regulaminu „dodatek motywacyjny nie przysługuje: 1) nauczycielom za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby, bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenia lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego, 2) nauczycielom, którzy

przebywają na urlopie dla poratowania zdrowia, urlopie bezpłatnym, wychowawczym i nauczycielom przeniesionym w stan nieczynny". Z kolei zgodnie z § 5 ust. 10 Regulaminu „dodatek funkcyjny nie przysługuje nauczycielom i dyrektorom: 1) za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby, bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego, 2) którym powierzono stanowisko kierownicze na czas określony, z upływem tego okresu, a w razie wcześniejszego odwołania z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie, a jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca to tego miesiąca, 3) w okresie przebywania na urlopie zdrowotnym, w okresach za które nie przysługuje wynagrodzenia zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia innych obowiązków, do których przypisany jest ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca, to od tego miesiąca". Analiza cytowanych regulacji wykazała, że zostały one podjęte bez umocowania prawnego. Rada gminy posiada jedynie kompetencje do określania wysokości stawek dodatków motywacyjnego i funkcyjnego oraz określenia szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. W tych ramach nie mieści się upoważnienie do decydowania o zachowaniu lub utracie przez nauczyciela prawa do dodatków, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela. Analogicznie więc do treści poprzedniego akapitu, takie postanowienia Regulaminu wykraczają poza delegację ustawową, co istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Następnie należy wskazać, że postanowienia rozdziału VIII Regulaminu dotyczące dodatku wiejskiego również nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu 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 związku z powyższym należy stwierdzić, że dodatek *wiejski* (określony w art. 54 ust. 5 Karty Nauczyciela), nie stanowi składnika wynagrodzenia, ponieważ został wyraźnie wyłączony w art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela. Brak jest zatem podstaw do regulowania warunków i sposobu jego wypłacania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Jednocześnie należy również wskazać, iż zgodnie z art. 91d pkt 3 Karty Nauczyciela, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 54 ust. 5 wykonuje odpowiednio: wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa. Zatem określenie przez Radę Gminy warunków i sposobu wypłacania dodatku wiejskiego wykracza poza delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Dodatkowo, postanowienia rozdziału IX Regulaminu określające inne świadczenia przysługujące nauczycielom poza wynagrodzeniem za pracę i wymienionymi dodatkami również wykraczają poza delegację ustawową przyznaną przez ustawodawcę radzie gminy w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Rada Gminy Linia nie została upoważniona do stanowienia jakie świadczenia pieniężne związane z pracą przysługują nauczycielom, tym samym ponownie, działając bez upoważnienia ustawowego, Rada istotnie naruszyła art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Z wyżej opisanych względów stwierdzenie nieważności uchwały Nr 514/LIII/VIII/2023 Rady Gminy Linia z dnia 25 października 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Linia jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem wojewody pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich