



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 4025



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.289.2024

z dnia 1 sierpnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr III/16/24 Rady Gminy Łomazy z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, w części obejmującej § 1 pkt 10 i pkt 11, § 3 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 2 oraz § 9 ust. 1 w brzmieniu: „zrealizowaną” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/16/24 Rady Gminy Łomazy z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, w części obejmującej § 1 pkt 10 i pkt 11, § 3 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 2 oraz § 9 ust. 1 w brzmieniu: „zrealizowaną” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/16/24 Rady Gminy Łomazy została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

Działając na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.) Rada Gminy Łomazy przyjęła regulamin wynagradzania nauczycieli w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

Zgodnie z tym przepisem, 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organowi prowadzącemu do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Rada gminy uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. W postanowieniach regulaminu powinny zatem znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów w art. 30 ust. 6 ww. ustawy.

W § 1 pkt 10 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada określiła, iż ilekroć w regulaminie jest mowa o *uczniu - należy przez to rozumieć także wychowanka i dziecko w oddziale przedszkolnym*.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Katalog zagadnień przekazanych do uregulowania ww. przepisem ustawy nie zawiera dla Rady Gminy upoważnienia do formułowania jakichkolwiek definicji.

Pojęcie „uczeń” zostało zdefiniowane w ustawie. Zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 737, ze zm.) ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o uczniach - należy przez to rozumieć także słuchaczy i wychowanków.

W § 1 pkt 11 Regulaminu przyjęto, że ilekroć w regulaminie jest mowa o *roku szkolnym - należy przez to rozumieć okres pracy szkoły i Zespołu Placówek Oświatowych od 1 września danego roku do 31 sierpnia roku następnego*.

Pojęcie „rok szkolny” zostało zdefiniowane w art. 94 ustawy Prawo oświatowe. Zgodnie z tym przepisem rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy - z dniem 31 sierpnia następnego roku.

Rada Gminy nie została upoważniona do definiowania pojęć ustawowych w uchwalanym regulaminie, co oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane na użytek uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych.

Jak stanowi § 3 ust. 2 Regulaminu *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 bądź konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem lub innym chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 tej ustawy Rada Gminy została upoważniona do ustalenia wysokości stawek dodatków do wynagrodzenia, w tym dodatku za wysługę lat oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków.

Rada Gminy nie jest władna do regulowania kwestii, w jakich okresach dodatek za wysługę lat przysługuje. Dodatek za wysługę lat stanowi składnik wynagrodzenia i wraz z nim przysługuje. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego do regulowania jego przyznawania w okresach pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny.

Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy (art. 92 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy – Dz. U. z 2023 r., poz.1465 ze zm.).

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r. sygn. III SA/Łd 142/20 wskazał, że: „treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty 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 mieści się uprawnienie do określenia, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej.” (...) Należy bowiem pamiętać, iż skoro 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 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. 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. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych i zakazu stosowania ich wykładni rozszerzającej. Organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (por. wyroki WSA w Gliwicach z 27 listopada 2009 r. w spr. IV SA/Gl 364/09, WSA w Bydgoszczy z 9 października 2008 r. w spr. II SA/Bd 625/08, WSA we Wrocławiu z 30 października 2010 r. w spr. IV SA/Wr 368/08, z 10 lipca 2008 r. w spr. IV SA/Wr 179/08 i z 17 września 2008 r. w spr. IV SA/Wr 281/08).”

W § 5 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły, przysługuje dodatek funkcyjny, z tym że: (1) dyrektorowi Zespołu Placówek Oświatowych - w wysokości: od 20% do 50% wynagrodzenia zasadniczego otrzymywanego przez nauczyciela; (2) wicedyrektorowi Zespołu Placówek Oświatowych - w wysokości: od 10% do 25% wynagrodzenia zasadniczego otrzymywanego przez nauczyciela; (3) dyrektorowi Szkoły Podstawowej - w wysokości: od 15% do 30% wynagrodzenia zasadniczego otrzymywanego przez nauczyciela.

Zgodnie z § 6 Regulaminu dodatek funkcyjny dla dyrektora ustala wójt, a dla wicedyrektora – dyrektor (ust. 1); ustalając dodatek funkcyjny dla dyrektora wójt uwzględnia: wielkość szkoły i jej strukturę organizacyjną; liczbę uczniów i oddziałów; liczbę pracowników pedagogicznych oraz administracji i obsługi (ust. 2).

W § 5 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Rada Gminy określiła zatem wysokość dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w formie przedziału „od 10% do 25% wynagrodzenia zasadniczego otrzymywanego przez nauczyciela”, bez ustalenia kryteriów różnicowania wysokości tego dodatku w przyjętych granicach.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie którego Rada winna ustalić wysokość dodatku funkcyjnego dla nauczycieli. Brak wskazania kryteriów różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora - w granicach ustalonego przedziału - jest nie tylko nieczytelne dla uprawnionych do dodatku, ale powoduje również, że uprawnienia do określenia jego wysokości zostają faktycznie przekazane organowi stosującemu uchwałę, którego nie ograniczono żadnymi wiążącymi go w tym zakresie zasadami.

Przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela przyznaje wyłączną kompetencję do określenia regulaminu wynagrodzenia nauczycieli organowi prowadzącemu szkołę. Kompetencję tę, zgodnie z art. 91d pkt 1 ww. ustawy, wykonuje rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Zatem do wyłącznej kompetencji tych organów należy ustalenie wysokości i szczegółowych warunków (kryteriów) przyznawania dodatków do wynagrodzenia. Uprawnienie to nie może być scedowane na organ wykonawczy.

Według art. 30 ust. 1 ustawy, dodatki w nim wyszczególnione stanowią składnik wynagrodzenia. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez nauczyciela. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję kierowniczą, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również do dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyroki NSA z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13 oraz z dnia 25 listopada 2015r., sygn. akt I OSK 1789/15, CBOSA). Uchwałodawca musi zatem określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku.

Z regulaminu określającego wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków jak i kryteria jego ustalania, tak aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość. Dodatek ten bowiem stanowi składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć, postaci.

Jak wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 1 czerwca 2017r., sygn. akt II SA/Lu 37/17: *„Zgodzić się należy z poglądem Wojewody, że w odniesieniu do wskazanej grupy nauczycieli pełniącym powyższe funkcje regulamin wynagradzania nie określa dokładnie wysokości dodatku funkcyjnego i nie wskazuje kryteriów jego przyznawania. (...) Obowiązek wypełnienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie został więc przez Radę Gminy W. zrealizowany i z tego powodu zabrakło w uchwale określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego”*.

Przekazanie organowi stosującemu uchwałę kompetencji do ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego powoduje, że dodatek będzie miał charakter uznaniowy, a jego wymiar będzie mógł być ustalany w oparciu o czynniki nie określone w uchwale.

W § 9 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że nauczycielom przysługuje dodatek za warunki pracy z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach określonych w rozporządzeniu, za każdą godzinę dydaktyczną zrealizowaną (...).

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie w zakresie, w jakim uzależnia prawo do uzyskania dodatku za warunki pracy od „faktycznego zrealizowania”, wykracza poza zakres upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela.

W wyroku z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. IV SA/GI 143/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał za wadliwe te postanowienia regulaminu dotyczące wypłacania dodatków za warunki pracy za "faktycznie" przepracowane godziny. Takie dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych jest niedopuszczalne. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu (przekracza kompetencję) i normuje stany, których normować nie może, a to stanowi istotne naruszenie prawa.

W wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r. sygn. II SA/Lu 37/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, że *nie można uznać za prawidłowe unormowania uzależniającego możliwość uzyskania dodatku za warunki pracy (trudne i uciążliwe warunki pracy) od dodatkowego kryterium w postaci - jak to przyjęli radni - "faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany" lub "okresu faktycznego wykonywania pracy, z którą przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego"*. Sąd uznał, że taka regulacja ogranicza prawo do dodatku za warunki pracy, w sposób, który - wbrew Karty Nauczyciela - nie konkretyzuje ustawowych ogólnych warunków przyznawania dodatku.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Organ prowadzący szkołę może zatem dokonywać regulacji prawnych tylko w zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/16/24 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łomazy
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łomazy