



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 24 lutego 2023 r.

Poz. 1407

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.82.2023.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 lutego 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 2 lit. e uchwały Nr XXXVIII/320/2023 Rady Miejskiej w Mieszkowicach z dnia 26 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu dotyczącego niektórych składników wynagradzania nauczycieli.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Mieszkowicach podjęła uchwałę Nr XXXVIII/320/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu dotyczącego niektórych składników wynagradzania nauczycieli. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 lutego 2023 r.

W toku postępowania nadzorczego, prowadzonego w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzono, że postanowienie § 1 pkt 2 lit. e przedmiotowej uchwały podjęte zostało z istotnym naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela¹⁾, zgodnie z którym 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 i 34a,
- 2) szczególne 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 myśl art. 30 ust. 1 cyt. ustawy wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z: wynagrodzenia zasadniczego (pkt 1), dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy (pkt 2), wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 3), 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 (pkt 4).

¹⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.).

Niewątpliwie na mocy art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, Rada Miejska w Mieszkowicach uprawniona była do podjęcia uchwały Nr XXXVIII/320/2023, jednakże, w ocenie organu nadzoru, wskazany wcześniej przepis tego aktu podjęty został z przekroczeniem granic upoważnienia przewidzianego w ww. regulacji.

I tak, w § 1 pkt 2 lit. e ww. aktu Rada postanowiła, że w uchwale Nr XXIV/217/2017 Rady Miejskiej w Mieszkowicach z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu dotyczącego niektórych składników wynagradzania nauczycieli wprowadza się następujące zmiany: w § 5 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2 Dodatek funkcyjny opiekuna stażu oraz mentora nie przysługuje w okresie nieobecności w pracy nauczyciela odbywającego staż, powodującej przedłużenie stażu lub ponowne odbycie go w pełnym wymiarze.”.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 1 ww. ustawy norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wysokości stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy oraz za warunki pracy oraz do określenia szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34a.

Tymczasem, przywołane powyżej postanowienie uchwały Nr XXXVIII/320/2023 nie stanowi ani o wysokości dodatku funkcyjnego, ani nie dotyczy szczegółowych warunków jego przyznawania. Nie można zatem uznać, że przepis ten mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w ustawie Karta Nauczyciela. Kwestionowanego zapisu, którym Rada de facto pozbawiła opiekuna stażu oraz mentora dodatku funkcyjnego nie sposób uznać za warunek przyznania tego dodatku, a tylko w takim zakresie upoważniona jest Rada na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

W przypadku dodatku funkcyjnego zaakcentowania jeszcze wymaga, że dodatek ten jako składnik wynagrodzenia nauczyciela jest ściśle powiązany bądź z piastowanym przez niego stanowiskiem kierowniczym, bądź też z pełnioną przez nauczyciela funkcją (wychowawcy klasy, doradcy metodycznego, nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu, mentora, nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym). O tym zatem, czy nauczycielowi będzie przysługiwać dodatek funkcyjny, będą rozstrzygać okoliczności faktyczne, tj. zajmowane stanowisko bądź pełniona funkcja, z którymi nieodłącznie wiąże się prawo do tego dodatku. Oznacza to, że Rada Miejska w uchwalonym przez siebie regulaminie nie może władczo rozstrzygać, za jaki okres dodatek ten nie przysługuje, skoro to nie do niej należy decydowanie o tym, przez jaki okres nauczyciel pełnić będzie określoną funkcję bądź zajmować kierownicze stanowisko. Wobec tego, niedopuszczalne jest wskazanie okresu, w którym dodatek funkcyjny nauczycielowi się nie należy – jak uczyniła to Rada w § 1 pkt 2 lit. e uchwały Nr XXXVIII/320/2023.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraziły wojewódzkie sądy administracyjne²⁾, konkludując, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta 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 jednak uprawnienie do określania przez radę gminy także warunków utraty bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP³⁾), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy, nawet w przypadku, gdy uchwała rady gminy nie pozostaje w sprzeczności z normami ustawowymi. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zakres materii, 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09).

²⁾ Wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 887/19, w Szczecinie z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 109/22.

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W związku z powyższym, uznać należy, że §1 pkt 2 lit. e uchwały Nr XXXVIII/320/2023 Rady Miejskiej w Mieszkowicach z dnia 26 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu dotyczącego niektórych składników wynagradzania nauczycieli, wykracza poza zakres uprawnienia przewidzianego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Zatem, w pełni uzasadnione i konieczne jest wyeliminowanie przedmiotowego przepisu z obrotu prawnego.

Rozstrzygnięcie organu nadzorczego podlega zaskarżeniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI