



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 19 grudnia 2019 r.

Poz. 6744

Elektronicznie podpisany przez:
Hanna Rejman; ZUW
Data: 19.12.2019 12:59:58

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.700.2019.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 16 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309, poz. 1696, poz. 1815)

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 3, §6 ust. 3, ust. 4, ust. 6 uchwały Nr XIV/87/19 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki ich przyznawania, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania nagród z funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Maszewo.

Uzasadnienie

W dniu 19 listopada 2019 r. Rada Miejska w Maszewie podjęła uchwałę Nr XIV/87/19 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki ich przyznawania, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania nagród z funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Maszewo.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 27 listopada 2019 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w części w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

W podstawie prawnej ww. aktu Rada przywołała m.in. art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela¹⁾. Stosownie do brzmienia powołanej regulacji organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, 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.

¹⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela [HYPERLINK "https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxiltg4ytemzuhe3to"](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxiltg4ytemzuhe3to) (Dz.U. z 2019 r. poz. 2215).

Uprawnienie Rady Miejskiej w Maszewie w zakresie podjęcia ww. aktu jest bezsporne, ponieważ wynika ono z literalnego brzmienia cyt. unormowania. Istotne jednakże jest, że regulamin wynagradzania nauczycieli stanowi akt prawa miejscowego, który zaliczony jest przez Konstytucję²⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą one modyfikować regulacji zawartych w aktach prawnych wyższego rzędu.

Jednym z elementów wynagrodzenia nauczycieli – co wynika bezpośrednio z treści art. 30 ust. 1 pkt 2 tej ustawy – jest dodatek za warunki pracy, którego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania określać winien regulamin wynagradzania nauczycieli, przyjmowany w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela).

W §5 ust. 3 uchwały Nr XIV/87/19 organ stanowiący Gminy Maszewo postanowił, że *w razie zbiegu tytułów do dodatku za trudne warunki pracy i za uciążliwe warunki pracy, nauczycielowi przysługuje prawo do jednego, wyższego dodatku.*

Dokonując oceny legalności ww. uregulowania, organ nadzoru stoi na stanowisku, że brak jest podstaw do jego przyjęcia, bowiem zarówno Karta Nauczyciela, jak i rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu³⁾ nie ograniczają uprawnień nauczyciela do otrzymania przedmiotowych dodatków w przypadku, gdy spełnione zostały przesłanki określone zarówno w § 8 odnośnie warunków trudnych, jak i w § 9 odnośnie warunków uciążliwych cyt. rozporządzenia, czyli w razie zbiegu tytułów do obu przedmiotowych dodatków. Obowiązujące przepisy prawne w sposób odrębny określają przesłanki do nabycia dodatku za trudne warunki pracy oraz dodatku za uciążliwe warunki pracy. Oznacza to, że w razie spełnienia przez nauczyciela przesłanek do każdego z tych dodatków, uzyskuje on uprawnienia do otrzymania obu dodatków.

W przedmiotowej sprawie, zauważyć należy, iż z normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela nie wynika uprawnienie organu prowadzącego szkołę do pozbawiania nauczyciela dodatku za pracę w warunkach określonych w art. 34 ust. 1 tejże ustawy, w związku z czym przyjąć należy, iż postanowienie zawarte w §5 ust. 3 uchwały Nr XIV/87/19 podjęte zostało z przekroczeniem delegacji ustawowej, pozwalającej na określenie - w przepisach wydanych na jej podstawie - jedynie wysokości dodatku i szczegółowych warunków jego przyznawania. Żaden przepis obowiązującego prawa nie ogranicza przyznawania nauczycielowi dodatku za warunki pracy, w sytuacji zbiegu prawa do dodatku za pracę w trudnych warunkach oraz dodatku za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych (podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Op 469/06).

Ponadto, wskazać również należy, że organy jednostki samorządu terytorialnego powinny działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach o czym przesądza art. 7 Konstytucji RP. Niedopuszczalne jest zatem stanowienie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Kolejno, z brzmienia art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela wynika, że wśród zagadnień, które winny być unormowane w regulaminie wynagradzania nauczycieli, są *szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw*. W ocenie organu nadzoru, sformułowanie „obliczanie” to inaczej rachunkowa operacja, ustalenie wielkości czegoś, uwzględnienie czegoś w planach, działaniach. Obliczanie zatem to działania rachunkowe wedle określonych, wcześniej ustalonych już zasad i reguł. Oznacza to, że rada miejska na podstawie ww. przepisu nie jest umocowana do ustalania zasad przyznawania, czy nabywania prawa do tego rodzaju składników wynagrodzenia, a więc za godziny nadwymiarowe i doraźnych zastępstw lub też określania sytuacji, w których nauczyciel zostaje ich pozbawiony⁴⁾.

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 97, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.).

⁴⁾ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 143/10.

Trzeba wyraźnie zaakcentować, że w zakresie pojęcia „warunki obliczania” nie mieści się kompetencja do określenia katalogu, rodzaju okoliczności, które będą stanowiły podstawę do przyznania nauczycielowi wynagrodzenia, w tym do decydowania, w jakich przypadkach zachowuje on lub traci prawo do wynagrodzenia. Prawodawca w art. 35 ust. 1 i ust. 2a Karty Nauczyciela wyjaśnia, co należy rozumieć przez godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw, nie wskazując żadnych przesłanek, których wystąpienie powodowałoby pozbawienie wynagrodzenia z tego tytułu, ani też nie uprawniając organów prowadzących szkoły do ich formułowania.

Tymczasem, w §6 ust. 3 oraz ust. 4 kwestionowanej uchwały Rada postanowiła odpowiednio, że *w placówkach feryjnych wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego (rozpoczęcia roku szkolnego, zakończenia roku szkolnego, Dnia Edukacji Narodowej), rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, traktuje się jak godziny faktycznie przepracowane, w szczególności w związku z:*

- a) *zawieszeniem zajęć z powodu klęski żywiołowej, epidemii, mrozów, awarii mediów itp.,*
- b) *chorobą dziecka nauczanego indywidualnie, trwającą nie dłużej niż tydzień,*
- c) *wyjazdem dzieci na wycieczki lub na imprezy, do „zielonych szkół” itp.,*
- d) *rekolekcjami dla dzieci,*
- e) *udziałem nauczyciela w doskonaleniu zawodowym.*

Organ stanowiący Gminy Maszewo wskazał zatem przesłanki uzyskania a także utraty przez nauczycieli dodatku za godziny ponadwymiarowe – do czego nie ma kompetencji.

Dodatkowo w §6 ust. 6 kwestionowanej uchwały organ stanowiący Gminy Maszewo dokonał nieuprawnionej modyfikacji §10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, zgodnie z którym *nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową.*

W tej sytuacji stwierdzenie nieważności §5 ust. 3, §6 ust. 3, ust. 4, ust. 6 uchwały Nr XIV/87/19 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki ich przyznawania, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania nagród z funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Maszewo, jest w pełni uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Tomasz Hinc