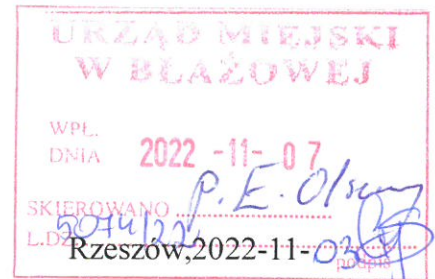




## WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.2.255.2022



### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art.18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz.559 z późn. zm.) w związku z art.30 ust.6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz.1762 z późn. zm.)

### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

zmierzające do stwierdzenia nieważności §2 ust.4 i 5 , § 4 ust.2 , §6 ust.1 w zakresie wyrazów „ poszczególnych stopni awansu zawodowego” , § 9 ust. 1 ,3,4,,5, 6,7, Załącznika do uchwały Nr LIV/299/2022 Rady Miejskiej w Białzowej z dnia 29 września 2022r. w sprawie aneksu do Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Białzowa

### **UZASADNIENIE**

Rada Miejska w Białzowej w dniu 29 września 2022 r. podjęła uchwałę Nr LIV/299/2022 w sprawie aneksu do Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Białzowa. Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że została podjęta z istotnym naruszeniem art.30 ust.6 Karty Nauczyciela.

Na samym wstępie wymaga zaznaczenia, iż w dniu 1 września 2022 r. weszła w życie zmiana art.30 ust.6 Karty Nauczyciela na mocy art. 1 pkt 29 lit. b w zw. z art. 29 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022r. o zmianie ustawy- Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022r. poz. 1730). Zgodnie z obowiązującym od dnia 1 września 2022r. przepisem 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.

Zmiana brzmienia przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela polegająca na wykreśleniu z tego przepisu wyrazów: „poszczególnych stopni awansu zawodowego” wynika w szczególności ze zmiany przepisu art. 9a Karty Nauczyciela regulującego stopnie awansu zawodowego nauczycieli oraz z nowych zasad dotyczących sposobu uzyskiwania stopni awansu zawodowego. Zgodnie z obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2022r. przepisem art. 9a ust.2 Karty Nauczyciela osoba nieposiadająca stopnia awansu zawodowego z dniem nawiązania stosunku pracy w szkole uzyskiwała stopień nauczyciela stażysty. Od dnia 1 września 2022r. przepis art.9a ust.2 Karty Nauczyciela obowiązuje natomiast w brzmieniu, zgodnie z którym nauczyciel nieposiadający stopnia awansu zawodowego, zwany dalej "nauczycielem początkującym", zatrudniony w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć zgodnie z wymaganymi kwalifikacjami odbywa przygotowanie do zawodu nauczyciela w wymiarze, o którym mowa w art. 9ca ust. 1, 2 albo 4. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2022r. wyraźnie stanowi, że organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a.

Jednym z dodatków, o których mowa w ust.1 pkt 2 przepisu art. 30 Karty Nauczyciela jest dodatek funkcyjny. Z kolei zapis §6 ust.1 Regulaminu (stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały ) zawiera uregulowanie, w myśl którego „ Nauczycielom poszczególnych stopni awansu zawodowego, którym powierzono stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły, przysługuje dodatek funkcyjny (...)”.



Poprzez zawarcie w zmienianym regulaminu wynagradzania nauczycieli sformułowania „poszczególnych stopni awansu zawodowego” określona w tym przepisie wysokość dodatków funkcyjnych dotyczy zatem wyłącznie nauczycieli posiadających określony stopień awansu zawodowego, co jest niezgodne z dyspozycją przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

W dalszej kolejności badając przedmiotową uchwałę organ nadzoru zauważył, że w § 2 ust. 4 Regulaminu wskazane zostało, iż nauczycielom przysługuje dodatek za wysługę lat za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie, za okres urlopu dla poratowania zdrowia, świadczenia rehabilitacyjnego oraz 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. Z kolei w § 2 ust. 5 ww. Regulaminu Rada Miejska w Białej postanowiła, że dodatek za wysługę nie przysługuje za czas urlopu wychowawczego, udzielanego na podstawie odrębnych przepisów.

Natomiast w § 4 ust. 2 Regulaminu Rada określiła kryteria zawieszania lub zmniejszania dodatku motywacyjnego. W ocenie organu nadzoru przedmiotowe regulacje wykraczają poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy jest upoważniona do ustalenia w ramach regulaminu jedynie wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy) oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Mieści się tu tylko delegacja do ustalania warunków i wypłacania /wydawania/ należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do przedmiotowego dodatku. Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/OI 329/14, 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 jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, 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

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 jakiekolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają 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 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 samodzielny 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). Organ prowadzący szkołę nie może zatem wprowadzać regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Ww. przepis art. 30 ust. 6 nie zawiera upoważnienia do określenia, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08).

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, z naruszeniem delegacji ustawowej wprowadzone zostały następujące zapisy Regulaminu: **§2 ust. 4 i 5 oraz § 4 ust. 2**. W zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za wysługę lat, nie mieści decydowanie o tym, w jakich okresach przysługuje bądź nie przysługuje dodatek za wysługę lat, a także sposób jego wypłaty czy też kryteria zawieszania lub zmniejszania dodatku motywacyjnego. W związku z tym, kwestionowane zapisy zostały podjęte z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w powołanych powyżej przepisach. Artykuł 80 w zdaniu drugim Kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Zgodnie z art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela 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), zaś prawo do

wynagrodzenia gaśnie z ostatnim dniem miesiąca kalendarzowego, w którym nastąpiło wygaśnięcie lub rozwiązanie stosunku pracy (art. 40 ustawy). Zatem to ustawy, a nie regulamin, regulują kwestie związane z przysługiwaniem wynagrodzenia zasadniczego i poszczególnych dodatków w okresach nieobecności spowodowanej niezdolnością do pracy wskutek choroby, bądź koniecznością osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za który nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.

Powyższe kwestie są uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej, nie mogą więc wynikać z aktu prawa miejscowego jako aktu niższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Wobec tego rada gminy nie może w drodze uchwały regulować tych zagadnień bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Organ nadzoru stwierdził również, że w § 9 ust. 1 ,3,4,,5, 6,7 niniejszego Regulaminu Rada zawarła zapisy wykraczające poza dyspozycję ustawową przewidzianą w art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, która w odniesieniu do regulaminu w zakresie nagród dla nauczycieli jest ograniczona jedynie do kwestii ustalenia wysokości tych nagród i warunków ich wypłacania.

Powyższe postanowienia Regulaminu winne zostać zatem usunięte z treści przedmiotowej uchwały ,ponieważ w zapisach tych rada rozstrzyga o kwestiach tworzenia specjalnego funduszu nagród (§ 9 ust.1), podziale środków tego funduszu pomiędzy Burmistrza Błazowej , a dyrektora szkoły (§ 9 ust.1 pkt 1 i 2 ) , kryteriach przyznawania nagród (§ 9 ust. 4 ) oraz trybie przyznawania tych nagród, wskazując , gdzie należy składać wnioski o nagrody i na jakim wzorze oraz że odpis pisma o przyznaniu nagrody umieszcza się w teczce akt osobowych nauczyciela ( § 9 ust.5 , 6 i 7) , .

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, iż tryb i kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród winna określać odrębna uchwała zgodnie z art.49 ust.2 Karty Nauczyciela.

Wszelkie odstępstwa od określonego katalogiem sformułowanym w przepisie ustawowym treści uchwały przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego ( jakim jest ustalenie w drodze regulaminu kwestii objętych art. 30 ust.6 ustawy Karta Nauczyciela), co stanowi istotne naruszenie prawa i obliguje organ nadzoru do wyeliminowania wadliwych zapisów z obrotu prawnego. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia w akcie prawa miejscowego zapisów regulujących inne kwestie niż objęte przedmiotem regulacji ustawowej. Stanowisko organu nadzoru w tej mierze potwierdza ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych .



W tym miejscu należy powołać się na zasadę praworządności wynikającą z art.7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.), wg której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że organem takim jest rada gminy, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13).

Mając na uwadze powyższe uchybienia dotyczące Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Błazowa, organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność uchwały Nr LIV/299/2022 Rady Miejskiej w Błazowej z dnia 29 września 2022r. w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Wobec powyższego wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego stało się konieczne i jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

- 1/ Burmistrz Błazowej
- 2/ Przewodniczący Rady Miejskiej w Błazowej

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

*Małgorzata Wąsacz*  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Prawnego i Nadzoru