



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Poz. 6539

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.633.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2019 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/59/19 Rady Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez powiat bieruńsko-lędziński, w całości - jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2019 r. Rada Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego podjęła uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez powiat bieruńsko-lędziński.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez powiat bieruńsko-lędziński w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały, zwany dalej „Regulaminem”. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy.

Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko. A mianowicie będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze, przepisem upoważniającym i objętą nim materią, a po drugie: zasadami techniki prawodawczej.

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 30 ust. 6 ustawy organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, tu: Rada Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego, 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 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.

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 1 – 4 i ust. 2 ustawy, wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z wynagrodzenia zasadniczego; dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy; wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 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. 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.

W przepisie art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie 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. W treści § 6 ww. rozporządzenia określono, iż do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze;
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania;
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela;
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;
- 6) realizowanie w szkoleniach zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy ustawy oraz rozporządzenia, w ocenie organu nadzoru, dodatek motywacyjny jest dodatkiem fakultatywnym odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, nie zaś dodatkiem związanym z powierzonym stanowiskiem lub sprawowaną funkcją. Powyższe oznacza, iż jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć musi być oceniane przez uprawniony podmiot, który gdy uzna, że nauczyciel spełnił kryteria do przyznania dodatku motywacyjnego jest obowiązany mu ten dodatek przyznać (*por. m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/11; e-CBOSA*).

Zatem postanowienie § 4 ust. 1 Regulaminu, iż „Nauczycielom, w tym nauczycielom, którym powierzono stanowisko dyrektora, wicedyrektora lub inne stanowisko kierownicze **może być przyznany** dodatek motywacyjny.” oraz § 5 Regulaminu: „Dodatek motywacyjny **może być** przyznany nauczycielowi (...)” należy uznać za niedopuszczalne.

Dalej podkreślić należy, że wysokość i warunki przyznania dodatku funkcyjnego nie mogą być uzależnione od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinny jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na

stanowisku kierowniczym, gdyż dodatek funkcyjny stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy itp. (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2008 roku, sygn. akt IV SA/Wr 372/08, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie do zaakceptowania w aktualnym porządku prawnym jest więc postanowienie § 6 ust. 2 Regulaminu, iż: „Dodatek funkcyjny, o którym mowa w ust. 1 przyznaje się na okres danego roku szkolnego”. Po pierwsze, dodatek ten nie jest przyznawany, lecz przysługuje danemu nauczycielowi pełniącemu określoną funkcję z mocy prawa, po drugie, dodatek ten przysługuje przez cały okres sprawowania danej funkcji, nie zaś w poszczególnych latach szkolnych.

Dalej wskazać należy, iż w § 6 ust. 3 Regulaminu określone zostały kryteria wysokości należnego dodatku funkcyjnego. Z kolei w § 4 Regulaminu zapisano, że „Dodatek funkcyjny przyznany w oparciu o kryteria określone w ust. 3 ustala się w wysokości:

- a) dla dyrektorów placówek oświatowych od 1 700 zł do 2 400 zł,
- b) dla wicedyrektorów i nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych od 700 zł do 65% kwoty dodatku funkcyjnego dyrektora”.

Organ stanowiący Powiatu wprowadził warunki, od których uzależniona jest wysokość dodatku, jednakże warunki te zostały określone w sposób nieprawidłowy. Przede wszystkim nie wiadomo, w jaki sposób przedmiotowe warunki wpływają na wysokość dodatku funkcyjnego. Przykładowo, w jaki sposób wielkość szkoły i jej struktura organizacyjna wpływa na wysokość dodatku funkcyjnego dla jej dyrektora. Z uchwały wynika jedynie, że dyrektor szkoły otrzymuje dodatek w wysokości od 1700,00 zł. do 2400,00 zł. miesięcznie, a organ przyznający dodatek ma w zasadzie nieograniczoną (w zakresie wyznaczonym skrajnymi przedziałami) kompetencję do określania jego wysokości. Co więcej, w ocenie organu nadzoru również same warunki określone w § 6 ust. 3 uchwały zostały określone w sposób nieprawidłowy. Za niezgodne z prawem należy potraktować uzależnienie wysokości dodatku od złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska. Regulacja uchwały w tym zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna. W ocenie organu nadzoru konieczne jest takie określenie kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego, by stawki tego dodatku można było określić stosownie do intencji organu stanowiącego, a w konsekwencji aby uprawniony do dodatku mógł ją zidentyfikować. Podanie jedynie ich przedziałów kwotowych różnicujących wysokość stawki tego dodatku dla poszczególnych stanowisk, nie może zostać uznane za określające prawidłowo wysokość stawek omawianego dodatku. Wysokość dodatku funkcyjnego nie może być uzależniona od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Dalej wskazać należy, iż w regulaminie w sposób nieprawidłowy określono wysokość dodatku za warunki pracy. Jak wynika, z treści przepisów § 8 ust. 2 i 3 Regulaminu:

2. Dodatek za trudne warunki pracy przysługuje w wysokości 5% wynagrodzenia zasadniczego osobistego zaszeregowania.

3. Za pracę w warunkach uciążliwych, o których mowa w rozporządzeniu przysługuje dodatek w wysokości ustalonej według odpowiedniej stawki dodatku za trudne warunki pracy, powiększony o 2%.

Zatem z powyższego wynika, że dwóm nauczycielom i to w tej samej szkole posiadającym ten sam stopień awansu zawodowego i wykonujących pracę w tych samych trudnych lub uciążliwych warunkach, a których wynagrodzenie zasadnicze jest różne, może zostać wypłacony dodatek za warunki pracy różnej wysokości. W ocenie organu nadzoru, regulacja uzależniająca wysokość dodatków od wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli stanowi naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Wyjątkiem od tej zasady jest ustalanie wysokości dodatku za wysługę lat, co jednak wynika wprost z obowiązujących przepisów prawa wyższego rzędu.

W regulaminie Rada nie określiła również obligatoryjnego elementu w postaci wysokości i warunków przyznawania dodatku za wysługę lat (§ 3 Regulaminu), co istotnie narusza art. 7 Konstytucji w zw. z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, z uwagi na niewyczerpanie delegacji ustawowej.

Za wykraczające poza delegację ustawową należy uznać treść regulacji § 9 ust. 4 zd. 2 Regulaminu. Jak wskazano wyżej, kompetencja Rady ograniczona została przez ustawodawcę wyłącznie do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny

doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 KN. W upoważnieniu tym nie mieści się określanie maksymalnej liczby godzin ponadwymiarowych, za które nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie. Przypomnieć nadto należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 roku, poz. 1074), który znajduje tu zastosowanie z uwagi na odesłanie zawarte w art. 91c ust. 1 ustawy: „Wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.” Zatem nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie za każdą godzinę wykonywania pracy ponadwymiarowej, niezależnie od ilości tych godzin.

Za przekraczające delegację ustawową należy uznać również postanowienia § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu. Rada Powiatu na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy – nie posiada kompetencji do decydowania, w jakich przypadkach przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, są to bowiem warunki *przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe*, a nie *warunki obliczania i wypłacania* – gdyż, jak słusznie zauważył w uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (wyrok z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05, e-CBOSA): „Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania, a więc wydania należnych pieniędzy. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania (zachowania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Ustalenie przez Radę Gminy, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia.” (por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1873/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 198/08; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wreszcie na koniec wskazać należy, że również postanowienia § 10 ust. 3 Regulaminu w sposób istotny naruszają obowiązujące przepisy prawa. W powyższych postanowieniach Rada wskazała, że:

„3. Za sprawowanie opieki nad uczniami wyjeżdżającymi w ramach projektów realizowanych ze środków unijnych przysługuje wynagrodzenie jak za 10 godzin ponadwymiarowych tygodniowo.”

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, w regulaminie wynagradzania nauczycieli, rada powiatu jest zobowiązana określić 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. Stosownie zaś do treści art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy wynagrodzeniem tym są nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Tymczasem z treści § 10 ust. 3 Regulaminu nie wynika, aby wskazane w nim świadczenie miało charakter nagrody czy świadczenia wynikającego ze stosunku pracy. Zatem przyznając nauczycielom *de facto* dodatkowe wynagrodzenie za pracę - sprawowanie opieki nad uczniami wyjeżdżającymi w ramach projektów realizowanych ze środków unijnych Rada Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego naruszyła przepis art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, gdyż ani wymieniony już art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy, ani żaden inny przepis ustawy nie przewiduje wynagrodzenia dodatkowego, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela. Nawet gdyby przyjąć, że przepis § 10 ust. 3 Regulaminu nie przyznaje *wynagrodzenia dodatkowego*, lecz reguluje wyłącznie kwestię dotyczącą godzin ponadwymiarowych, to działanie takie należy uznać za niedopuszczalne (patrz uwagi do § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu). Wreszcie wskazać należy, że kwestia wynagrodzenia nauczycieli prowadzących zajęcia finansowane ze środków unijnych została uregulowana w sposób wyczerpujący przez ustawodawcę w art. 35a ustawy.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 290/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Przepis § 10 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały stanowiący, iż nauczycielom przysługuje wynagrodzenie dodatkowe za sprawowanie opieki nad dziećmi wyjeżdżającymi do innych miejscowości w ramach zielonych szkół – jak za 10 godzin ponadwymiarowych tygodniowo jest natomiast niezgodny z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, który zawiera upoważnienie dla rady gminy jedynie do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (...).*

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest

oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (por. m.in. wyrok *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; e-CBOSA*).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 78 ust. 1.

Bespornym jest, w ocenie organu nadzoru, iż uchwalenie przez radę powiatu postanowień statutu stanowiących powtórzenie, modyfikację przepisów ustawowych, jak i regulacji, do wprowadzenia których rada powiatu nie posiada ustawowego upoważnienia, stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości było uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak