



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Poz. 6544

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.657.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 27 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV.84.2019 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość i warunki przyznawania dodatków oraz szczegółowy sposób obliczania niektórych innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Jastrzębie-Zdrój - w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój ustaliła regulamin określający wysokość i warunki przyznawania dodatków oraz szczegółowy sposób obliczania niektórych innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Jastrzębie - Zdrój, zwany dalej „Regulaminem”, stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 30 ust. 6 ustawy organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, tu: Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój, 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 ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Miasta Jastrzębie - Zdrój regulamin nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 ustawy, wobec czego koniecznym staje się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W § 3 ust. 3 pkt 2 regulaminu nie określono minimalnej wysokości dodatku motywacyjnego, przez co nie wypełniono delegacji z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 roku (sygn. akt: II SA/Go 439/09, Legalis nr: 213801), z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków tak, aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Sama forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Nie mniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku dokładnie określona stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela. Określenie w § 3 ust. 2 pkt 2 Regulaminu do uchwały dodatku w wysokości **do 40%** wynagrodzenia zasadniczego aktualnie obowiązującego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego z najwyższym poziomem wykształcenia, skutkuje tym, że nie wiadomo, w jakiej wysokości dodatek ten przysługuje, oznacza to że może wynieść również 0 zł. 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 714/11e-CBOSA).

Analiza treści wskazanego upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, że określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów.

Ponadto należy zauważyć, że Rada określając wysokość dodatku funkcyjnego, w § 4 ust. 3 pkt 3 regulaminu postanowiła, że *dla innego stanowiska kierowniczego określonego w statucie szkoły dodatek funkcyjny wynosi do 600,00 zł*. Jednakże Rada nie określiła przy tym jednoznacznych kryteriów, za pomocą których istniałaby możliwość konkretyzacji tej wysokości.

Interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy należy dojść do wniosku, iż z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość. Dodatek funkcyjny stanowi bowiem stały składnik wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcje określone w § 5 rozporządzenia 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (tekst jedn. Dz. U. 2014 r., poz. 416 ze zm.), w konkretnej dającej się wyliczyć wysokości.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa. Uchwałodawca musi jednak 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. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za

zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności z tytułu pełnionej funkcji, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyrok NSA z 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, CBOSA).

Tymczasem postanowienia § 4 ust. 3 pkt 3 regulaminu wynagradzania nauczycieli nie realizują w pełni delegacji ustawowej w tym zakresie.

Ponadto należy wskazać, iż w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin wydany na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy, powinny się znaleźć tylko te regulacje, które stanowią realizację przyznanej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji uchwałodawczej. W normie kompetencyjnej z art. 30 ust. 6 ustawy nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do dodatków z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 6 ust. 4 regulaminu Rada postanowiła, że *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 lub zakończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy*, zaś w § 6 ust. 5 regulaminu, Rada postanowiła, że: *Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, a w szczególności w związku z:*

- a) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii, mrozów lub klęski żywiołowej,*
- b) wyjazdem uczniów na wycieczki lub na imprezy,*
- c) rekolekcji,*
- d) uczestnictwem nauczyciela w szkoleniach i doskonaleniu zawodowym – na podstawie skierowania dyrektora szkoły,*
- e) chorobą ucznia nauczanego indywidualnie, trwającą nie dłużej niż 1 tydzień, traktuje się jako godziny faktycznie odbyte.*

Przepis § 6 ust. 6 regulaminu stanowi zaś: *Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane.*

Zdaniem organu nadzoru Rada nie posiada upoważnienia do decydowania, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, są to bowiem warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Ustawodawca w art. 30 ust. 6 pkt 1 – 2 ustawy przewidział uprawnienie do uregulowania: warunków przyznawania dodatków (pkt 1), warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 2). Tylko w przypadku warunków przyznawania (tak jak to wynika z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy) Rada może określić podstawy do nabycia prawa do dodatków wchodzących w skład wynagrodzenia. W przypadku godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw brak takiego uprawnienia. Prawo do wynagrodzenia w tym zakresie wynika z przepisów ustawy (np. art. 35 ustawy) oraz z ustawy z dnia 26 czerwca 1964 r. Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.), tj. np. z art. 80 (przepisy Kodeksu pracy należy stosować w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy – na mocy art. 91c ust. 1 ustawy). Z delegacji ustawowej nie wynika, aby Radzie przyznano kompetencję do określania w przedmiotowej uchwale prawa do nabycia wynagrodzenia, ale jedynie realizację tego prawa - warunki naliczania (obliczania) i wypłacania. Wskazanych w przepisie art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy zwrotów: warunki przyznawania oraz warunki obliczania i wypłacania nie można traktować tożsamo, a tym samym nie można nadawać im jednakowego znaczenia i używać ich zamiennie.

Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 274/05, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) (...). 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 w § 6 ust. 4, 5 i 6 regulaminu, w jakich

przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia (por. również 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/GI 198/08; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Również Rada określając dni, okresy w jakich przysługują bądź nie przysługują dodatki do wynagrodzenia wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 5 września 2006 r. IV SA/Wr 396/05 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r. II SA/Go 1146/17.

Jednocześnie wskazać należy, że w przedmiotowym regulaminie brak jest warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Konkludując, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV.84.2019 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość i warunki przyznawania dodatków oraz szczegółowy sposób obliczania niektórych innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Jastrzębie-Zdrój w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**