



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 października 2019 r.

Poz. 6654

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.654.2019 **WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 2 października 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 X/85/2019 Rady Gminy Ujszoły z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Ujszoły- 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” oraz art. 32 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Ujszoły przyjęła uchwałę Nr X/85/2019 w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Ujszoły.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a oraz art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2019 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 oraz za warunki pracy; wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5 ustawy. 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.

Dalej, trzeba wskazać, że na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 - 3 ww. ustawy, 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.

Natomiast, precyzując wyżej przytoczone przepisy w zakresie przyznawania dodatków, w 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie”. W treści § 6 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 szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Prawidłowa realizacja uprawnienia rady gminy polega na całościowym unormowaniu tego zagadnienia w treści podejmowanej uchwały. Cytowany wyżej przepis ustawy – Karta Nauczyciela stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* formułujący zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z wymienionego art. 30 ust. 6 ustawy, z drugiej zaś strony, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Gminy Ujszoły 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 § 5 ust. 1 analizowanej uchwały nie unormowano warunku ogólnego ujętego w § 6 pkt 3 rozporządzenia, a dotyczącego wprowadzania innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania. Co więcej, z warunku ogólnego wyrażonego w § 6 pkt 3 rozporządzenia rada uczyniła warunek szczególny do warunku określonego w § 6 pkt 1 rozporządzenia, dotyczącego osiągnięć w realizowanym procesie dydaktycznym (§ 5 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały).

W dalszej kolejności, zdaniem organu nadzoru, za warunki przyznania dodatku motywacyjnego nie może zostać uznane poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy. Zatem warunki określone przez Radę w § 5 ust. 1 pkt 4 lit. a, b, c, e Załącznika do uchwały naruszają prawo w sposób istotny. Warunki te dotyczą odpowiednio kryteriów: *skuteczne zarządzanie szkołą zapewniające ciągły rozwój i doskonalenie jakości jej pracy* **rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych** (lit. a), *racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi* (lit. b), *zaangażowanie w pozyskiwanie środków pozabudżetowych* (lit. c), *współdziałanie z organem prowadzącym w zakresie realizacji zadań edukacyjnych, wychowawczych oraz realizacja zaleceń i wniosków organu prowadzącego* (lit. e).

W dalszej kolejności organ nadzoru ustalił, że Rada w § 6 i § 7 Załącznika do uchwały uregulowała kwestie związane z przyznaniem dodatku funkcyjnego. Przepis § 7 ust. 1 Załącznika zawiera tabelę, w której zostały przyjęte kwotowe stawki dodatku funkcyjnego w formie tzw. widełek (od - do). Jednakże Rada nie określiła jednoznacznych kryteriów, za pomocą których istniałaby możliwość konkretyzacji tych kwot w odniesieniu do poszczególnych stanowisk czy funkcji.

Interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela 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 (Dz. U. 2014 r., poz. 416 ze zm.), w konkretnej dającej się wyliczyć postaci.

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, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości. Dlatego też ustalając wysokość tego dodatku powinno uwzględnić się w szczególności takie czynniki jak: struktura i wielkość kierowanej placówki (ilość uczniów i klas), mające niewątpliwie wpływ na większy nakład pracy i odpowiedzialności powierzony osobie pełniącej funkcję kierowniczą, w przeciwieństwie do osób pełniących funkcje kierownicze w placówkach mniejszych podległych organowi stanowiącemu. Jednocześnie zauważyć należy, że wysokość dodatku funkcyjnego nie może być uzależniona wyłącznie od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny wójta gminy. Powinna ona jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także w tym zakresie z uchwały rady gminy. (por. wyrok NSA z 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, CBOSA). Tymczasem, w § 7 ust. 1 Załącznika do uchwały Rada określiła kryteria, którymi ma kierować się wójt przy ustalaniu dodatku funkcyjnego, wskazując na *wielkość szkoły, liczbę oddziałów orasz złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska*. W rezultacie prowadzi to do sytuacji, w której to organ ustalający wysokość dodatku samodzielnie dobiera kryteria i ustala tę wysokość, co równoznaczne jest z dokonaniem nielegalnej subdelegacji kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe oznacza, że Rada Gminy Ujsoły nie określiła wymaganych przepisami prawa szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego, wobec czego należy uznać, iż postanowienia regulaminu wynagradzania nauczycieli nie realizują w pełni delegacji ustawowej w tym zakresie.

W § 9 Załącznika do uchwały Rada Gminy unormowała wysokość stawki dodatku dla nauczycieli, którym przysługuje dodatek za pracę w warunkach trudnych lub uciążliwych dla zdrowia. Ustalając wysokość przedmiotowego dodatku Rada postanowiła, że *Nauczycielowi przysługuje dodatek za warunki pracy z tytułu wykonywania pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach dla zdrowia, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela, w wysokości 1% otrzymanego przez nauczyciela wynagrodzenia zasadniczego, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3*. W świetle powyższego unormowania za bezprzedmiotowe należy uznać odrębne unormowania zawarte w przepisie § 9 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały (dotyczące odpowiednio: *nauczyciela prowadzącego indywidualne nauczanie dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego oraz nauczyciela prowadzącego zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze z dziećmi i młodzieżą upośledzoną umysłowo w stopniu głębokim*), ponieważ wskazani nauczyciele mieszczą się w zakresie podmiotowym wynikającym z treści § 9 ust. 1 Załącznika do chwały.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do *otrzymanego przez nauczyciela wynagrodzenia zasadniczego*, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za warunki pracy z tytułu wykonywania pracy w trudnych lub uciążliwych, podjęta została z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 Konstytucji RP zasady równego traktowania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że realizacja zajęć, wymienionych w § 8 rozporządzenia w punktach od 1 do 19 jako te, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach, oraz zajęć wskazanych w § 9 rozporządzenia w punktach od 1 do 4 jako zajęcia, których prowadzenie przez nauczyciela uznawane jest za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych – jest jednakowo trudna lub uciążliwa dla każdego nauczyciela – bez względu na posiadane kwalifikacje, pełnione funkcje lub stopień awansu zawodowego. Odesłanie więc przez Radę do wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela prowadzącego zajęcia w warunkach trudnych lub uciążliwych z definicji powoduje nierówne traktowanie nauczycieli znajdujących się w obiektywnie takich samych warunkach trudnych lub uciążliwych. Konkludując stwierdzić należy, że sposób unormowania przyjęty przez Radę poprzez odesłanie do wynagrodzenia zasadniczego danego nauczyciela w sposób istotny narusza prawo. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że kwota bazowa stanowiąca podstawę obliczenia wysokości

przedmiotowego dodatku powinna być jednolita dla wszystkich nauczycieli pracujących w obiektywnie określonych warunkach trudnych lub uciążliwych.

W toku dalszej analizy uchwały organ nadzoru ustalił, że w § 11 Załącznika do uchwały Rada zawarła unormowania dotyczące wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Wskazać należy, że ustawodawca w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy przewidział uprawnienie do uregulowania: warunków **obliczania i wypłacania** wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 2). Analizując treść § 11 Załącznika do uchwały stwierdzić należy, że Rada nie wyczerpała delegacji ustawowej w zakresie obejmującym ustalenie szczegółowych warunków **wypłacania** wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Z kolei wskazane w przepisie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy warunki obliczania i wypłacania nie można traktować tożsamo z zawartą w przepisie § 11 ust. 2 Załącznika do uchwały próbą ustalenia sposobu wyliczania *miesięcznej liczby godzin obowiązkowego lub realizowanego wymiaru zajęć nauczyciela*. Unormowania zawarte w analizowanym przepisie § 11 ust. 2 Załącznika wydane zostały tym samym z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy.

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.

Również Rada określając w przepisach § 3 pkt 1 i pkt 2 Załącznika do uchwały, dni, okresy za które przysługuje bądź, od których przysługuje dodatek do wynagrodzenia za wysługę lat wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

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

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/85/2019 Rady Gminy Ujszoły z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Ujszoły, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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