



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 4 października 2019 r.

Poz. 6656

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.659.2019** **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 VII/83/2019 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVI/244/09 z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu przyznawania i wypłacania składników wynagrodzenia nauczycieli określonych w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w części określonej w:

- § 1 ust. 1 uchwały - jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja 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”,

- § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały - jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ust. 1 ustawy w związku z § 5 pkt 2 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.), dalej jako „Rozporządzenie”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Zebrzydowice przyjęła uchwałę Nr VII/83/2019 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVI/244/09 z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu przyznawania i wypłacania składników wynagrodzenia nauczycieli określonych w art. 30 ust. 6 ustawy.

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

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy Zebrzydowice wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6, art. 35 ust. 3, art. 39 ust. 4 ustawy oraz Rozporządzenie.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w części niezgodna z prawem.

Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić 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 Gminy Zebrzydowice, 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.

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 § 1 ust. 1 uchwały, w zakresie w jakim dot. tabeli dodatków funkcyjnych ustalającej wysokość dodatków funkcyjnych, w następujący sposób:

- Ilość oddziałów do 6 oddziałów - wysokość dodatku w % 20-40
- Ilość oddziałów 7-16 oddziałów - wysokość dodatku w % 30-50
- Ilość oddziałów 17-23 oddziałów - wysokość dodatku w % 40-60
- Ilość oddziałów 24 i więcej - wysokość dodatku w % 50-70
- Wicedyrektor - wysokość dodatku w % 20-40

Organ stanowiący gminy wprawdzie określił warunki w § 8 ust. 3 uchwały pierwotnej tj. uchwały Nr XXVI/244/09 z dnia 26 lutego 2019 r., od których uzależniona jest wysokość dodatku, jednakże warunki te zostały określone w sposób nieprawidłowy. Zgodnie bowiem z § 8 ust. 3 uchwały pierwotnej *Wysokość dodatku funkcyjnego w granicach stawek procentowych określonych tabelą, ustala dla dyrektorów organ prowadzący, dla wicedyrektorów i pozostałych nauczycieli dyrektor szkoły uwzględniając między innymi wielkość szkoły, jej warunki organizacyjne, złożoność zadań wynikających z realizacji funkcji kierowniczej,*

liczbę stanowisk kierowniczych w szkole oraz wyniki pracy szkoły. Przede wszystkim nie wiadomo, w jaki sposób przedmiotowe warunki wpływają na wysokość dodatku funkcyjnego. Przykładowo, w jaki sposób wielkość szkoły i jej struktura organizacyjna (ilość oddziałów) wpływa na wysokość dodatku funkcyjnego dla jej dyrektora. Z uchwały zmieniającej bowiem wynika m.in., że dyrektor szkoły, która posiada do 6 oddziałów otrzymuje dodatek w wysokości od 20-40%, a zatem organ przyznający dodatek ma w zasadzie nieograniczoną (w zakresie wyznaczonym skrajnymi przedziałami) kompetencję do określania jego wysokości. Co więcej, Rada Gminy uzależniła wysokość dodatku funkcyjnego m.in. od wyników pracy. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do uzależnienia wysokości dodatku funkcyjnego od ww. przesłanki. Podkreślić należy, iż dodatek funkcyjny jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez nauczyciela. Ponadto wskazania wymaga, iż uchwała pierwotna, zawiera katalog otwarty przesłanek, od których uzależnia się wysokość dodatku funkcyjnego, a zatem w ocenie organu nadzoru regulacja uchwały w tym zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna. Wskazać należy, iż 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 procentowych 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.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru, za niezgodne z prawem należy uznać wskazanie jedynie zakresu dodatku funkcyjnego (np. do 6 oddziałów przysługuje dodatek 20-40%) przy jednoczesnym braku określenia jednoznacznych kryteriów, pozwalających na wyliczenie konkretnej kwoty dodatku.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały dot. zmiany § 8 ust. 4 pkt 2 uchwały pierwotnej należy uznać za sprzeczny z art. 30 ust. 6 ust. 1 ustawy w związku z § 5 pkt 2 Rozporządzenia. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego. Realizując powyższą delegację rada gminy powinna uwzględnić regulację zawartą w § 5 pkt 2 Rozporządzenia, który wskazuje podmioty uprawnione do uzyskania dodatku funkcyjnego. Zgodnie z obecnym brzmieniem powołanego przepisu Rozporządzenia „do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, c) opiekuna stażu, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Treść powyższego przepisu Rozporządzenia została zmieniona mocą Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie 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 2019 r. poz. 1587), które weszło w życie z dniem 1 września 2019 r.

Wskazany wyżej znowelizowany przepis rozporządzenia ustala w sposób wyczerpujący krąg podmiotów uprawnionych - z dniem powierzenia określonego stanowiska lub funkcji - do uzyskania dodatku funkcyjnego, nie upoważniając przy tym organu stanowiącego gminy do stanowienia w tym zakresie norm modyfikujących. Rada gminy powinna zatem treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, wynikających z zakresu jej zadań. Jest ona bowiem zobowiązana do przestrzegania w ramach swej właściwości przepisów ogólnie obowiązujących. W rozpatrywanej sprawie pominięto natomiast nauczycieli opiekujących się oddziałem przedszkolnym, którzy zgodnie z przepisami również uprawnieni są do uzyskania dodatku funkcyjnego.

Zaznaczyć trzeba, że zgodnie z dotychczasowym brzmieniem § 8 ust. 4 uchwały : *Dodatek funkcyjny przysługuje również nauczycielowi z tytułu:*

1) *sprawowania funkcji opiekuna stażu, w wysokości 3% minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym, za każdego nauczyciela powierzonego jego opiece*

2) *powierzenia wychowawstwa klasy (oddziału) w wysokości 7% minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z tytułem magistra z przygotowaniem pedagogicznym, za każdą klasę (oddział).*

Jednakże, w tym miejscu wskazania wymaga, iż do czasu zmiany przedmiotowego rozporządzenia poprzez określenie „wychowawca klasy”, należało rozumieć (w oparciu o orzecznictwo sądów i stanowisko doktryny) zarówno nauczyciela, któremu powierzono sprawowanie opieki nad oddziałem w szkole (klasą), jak i nauczyciela, któremu powierzono sprawowanie opieki wychowawczej nad oddziałem w przedszkolu.

Jednakże w związku wejściem w życie nowych przepisów w tym zakresie, należy przyjąć, iż poprzez regulację w § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały dot. zmiany § 8 ust. 4 pkt 2 uchwały pierwotnej Rada Gminy Zebrzydowice dla wskazanych kategorii nauczycieli, tj. nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego. Rada dokonała bowiem zmiany § 8 ust. 4 pkt 2, wskazując wysokość dodatku funkcyjnego wyłącznie dla wychowawcy klasy (oddziału). W tym zatem zakresie brak jest jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu (art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy).

Stwierdzić należy, że Rada ustalając wysokość dodatku funkcyjnego dla wychowawcy klasy, powinna również określić wysokość dodatku dla nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym. Tym samym Rada Gminy Zebrzydowice nie wypełniła w pełnym zakresie treści delegacji ustawowej w związku z Rozporządzeniem, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w ww. części.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VII/83/2019 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVI/244/09 z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu przyznawania i wypłacania składników wynagrodzenia nauczycieli określonych w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**