



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2019 r.

Poz. 6771

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.664.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/98/2019 Rady Gminy Wyry z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wyry - 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 Wyry przyjęła uchwałę Nr IX/98/2019 w sprawie określenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wyry.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 7 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 1 i 6 oraz art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, 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 ponadwymiarowe 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 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.

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 uprawnień 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.

Za wykraczające poza delegację ustawową należy uznać uregulowanie § 4 ust. 8 Załącznika do uchwały, określające co bierze się pod uwagę przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego. 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).

Dalej wskazać należy, że Rada upoważniona jest wyłącznie do określenia wysokości stawek dodatków, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a ustawy. Zatem wszelkie postanowienia uchwały, wskazujące, kiedy dodatki te nauczycielowi nie przysługują lub do czego są wliczane należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową, co stanowi naruszenie przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy (por. m.in. wyrok NSA z dnia 25 września 2009 roku, sygn. akt I OSK 180/09, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem, regulacje takie zawarte zostały w § 4 ust. 7 i ust. 8 oraz § 6 ust. 9, ust. 13 i ust. 14 Załącznika do uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, za warunki przyznania dodatku motywacyjnego nie może zostać uznane poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy. Zatem warunek określony przez Radę w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. d Załącznika do uchwały narusza prawo w sposób istotny. Warunek ten dotyczy kryterium: *rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych i powierzonych obowiązków*.

W § 7 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 wysokość dodatku za *pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach, za każdą zrealizowaną godzinę ustala się odpowiednio jako 5% godziny ponadwymiarowej określonej w § 8*. W § 8 Załącznika do uchwały określono, iż wynagrodzenie za jedną godzinę ponadwymiarową ustala się *dzieląc stawkę wynagrodzenia zasadniczego* łącznie z dodatkami za warunki pracy przez miesięczną liczbę godzin *obowiązkowego wymiaru zajęć, ustalonego dla rodzaju zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych realizowanych w ramach godzin ponadwymiarowych*.

Organ nadzoru pragnie podkreślić, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do *wynagrodzenia zasadniczego*, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za *pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach*, 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 związku z czym w ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Gminy Wyry regulamin nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 ustawy, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Z kolei unormowanie zawarte w § 8 ust. 2 Załącznika do uchwały określające, kiedy przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe wydane zostało z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy, w którym ustawodawca przewidział uprawnienie do uregulowania: warunków **obliczania i wypłacania** wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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 IX/98/2019 Rady Gminy Wyry z dnia 29 sierpnia 2019 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności 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