



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2019 r.

Poz. 7169

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.705.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr S.0007.074.2019 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 24 września 2019 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych, których organem prowadzącym jest Miasto Radlin, 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 podjętą na sesji w dniu 24 września 2019 r. Rada Miejska w Radlinie ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych, których organem prowadzącym jest Miasto Radlin, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 września 2019 r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowy akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Ww. uchwała została podjęta m.in. w oparciu o art. 30 ust. 6 ustawy. 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 uprawnienia rady gminy polega na całościowym unormowaniu tego zagadnienia w treści podejmowanej uchwały. Cytowany wyżej przepis ustawy 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 Miejską w Radlinie 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 § 10 ust. 3 regulaminu Rada postanowiła, iż *maksymalna, miesięczna, wysokość dodatku motywacyjnego wynosi 20% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela*. Rada nie określiła zatem minimalnej wysokości dodatku motywacyjnego, przez co nie wypełniła 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. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku dokładnie określona, stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela. Określenie w § 10 ust. 3 Regulaminu wyłącznie maksymalnej wysokości dodatku motywacyjnego wynoszącej **20%** wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, skutkuje tym, że nie wiadomo, w jakiej wysokości dodatek ten przysługuje, oznacza to, że może wynieść również 0 zł. Możliwość przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego w wysokości 0 zł wynika również z tabeli zawartej w § 11 ust. 2 regulaminu. Nauczyciel spełniający przynajmniej 8 wyszczególnionych w § 11 ust. 1 pkt 1-4 regulaminu kryteriów może otrzymać bowiem dodatek w wysokości 3% wynagrodzenia zasadniczego. Z tego wynika, iż nauczyciel spełniający 7 i mniej kryteriów może wskazanego dodatku w ogóle nie otrzymać. W ocenie organu nadzoru takie nieprecyzyjne określenie wysokości dodatku motywacyjnego nie spełnia wymogu ustawowego. Brak jest zatem prawidłowo określonej wysokości dodatku motywacyjnego.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie określiła również w sposób prawidłowy wysokości dodatku za warunki pracy. W § 8 regulaminu Rada wskazała, iż nauczycielom przysługują dodatki za pracę w trudnych

i uciążliwych warunkach pracy, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela. Z kolei w § 9 regulaminu Rada postanowiła, iż wysokość dodatków, **o których mowa w § 9**, wynosi 5% wynagrodzenia za każdą przepracowaną godzinę, obliczonej z pełnej według stawki osobistego zaszeregowania zasadniczego nauczyciela. Z cytowanej wyżej regulacji § 9 regulaminu nie wynika zatem dla którego dodatku została określona wysokość. Ponadto, organ nadzoru pragnie podkreślić, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do **stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela**, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku *za warunki pracy*, 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 otrzymywanego 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 Miejską w Radlinie Regulamin w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy. W przedmiotowym regulaminie brak jest również regulacji określającej szczegółowe warunki przyznawania dodatku za warunki pracy.

Oprócz powyższych zastrzeżeń, które w opinii organu nadzoru uzasadniają stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, organ nadzoru dostrzegł w uchwale szereg uchybień.

Z postanowienia § 10 ust. 1 oraz § 10 ust. 4 Regulaminu wynika, iż dodatek motywacyjny dla nauczycieli ma charakter uznaniowy. Charakter uznaniowy ww. dodatku oznacza, że nawet po spełnieniu wszystkich kryteriów przewidzianych w § 11 ust. 1 Regulaminu dodatek może zostać nieprzyznany. W tym miejscu należy podkreślić, iż 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). Z tego też względu postanowienie § 10 ust. 1 Regulaminu wskazujące, że za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze oraz sumienne i rzetelne wypełnianie zadań statutowych szkoły, podnoszenie kwalifikacji zawodowych nauczycielowi **może być** przyznany dodatek motywacyjny. O uznaniowym charakterze dodatku motywacyjnego świadczy również regulacja zawarta w § 10 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którą dodatek motywacyjny dla nauczyciela ustala uznaniowo – kierując się kryteriami określonymi w § 11 ust. 1 – dyrektor szkoły, a w stosunku do dyrektora – organ prowadzący szkołę.

Ponadto, w § 11 ust. 1 pkt 1-6 Regulaminu Rada wskazała przesłanki, których spełnienie umożliwia przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego. Uszczegóławiając ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku w § 6 rozporządzenia Rada użyła zwrotu „**a w szczególności**”, stwarzając tym samym otwarty katalog przesłanek. Użycie takiego zwrotu powoduje, iż możliwe jest spełnianie również innych warunków nieprzewidzianych przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny niż Rada Miejska podmiot będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałę warunki uprawniające nauczyciela do nabycia prawa do dodatku motywacyjnego. Tymczasem, warunki te muszą być określone jasno i precyzyjnie wyłącznie przez Radę Miejską. Zdaniem organu nadzoru § 11 ust. 1 pkt 1-6 regulaminu w zakresie wyrazów: „**a w szczególności**” istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Z tego też powodu za niezgodne z prawem należy uznać również regulacje zawarte w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. f, § 11 ust. 1 pkt 2 lit. i, § 11 ust. 1 pkt 3 lit. f, § 11 ust. 1 pkt 4 lit. g regulaminu.

W ocenie organu nadzoru również warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, tj.:

- sumienne i terminowe realizowanie przydzielonych zadań (§ 11 ust. 1 pkt 5 lit. a regulaminu),
- wzbogacenie własnego warsztatu pracy (§ 11 ust. 1 pkt 5 lit. c regulaminu),

- systematyczne i terminowe prowadzenie dokumentacji szkolnej (§ 11 ust. 1 pkt 5 lit. d regulaminu),
- sprawowanie nadzoru pedagogicznego (§ 11 ust. 1 pkt 5 lit. e regulaminu),
- nadzoru nad dyscypliną pracy podległych pracowników (§ 11 ust. 1 pkt 5 lit. i regulaminu),
- realizowania polityki kadrowej na zasadach określonych odrębnymi przepisami (§ 11 ust. 1 pkt 5 lit. k regulaminu),
- należytego prowadzenia gospodarki finansowej w placówce (§ 11 ust. 1 pkt 5 lit. m regulaminu),
- dobra znajomość prawa oświatowego, w zakresie zajmowanego stanowiska (§ 11 ust. 1 pkt 5 lit. n regulaminu),
- zdobywanie nowych kwalifikacji (§ 11 ust. 1 pkt 6 lit. a regulaminu),

zdaniem organu nadzoru nie stanowią uszczegółowienia żadnego z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego wskazanych w § 6 rozporządzeniu.

Ponadto w § 4 ust. 1 przedmiotowego regulaminu Rada przyjęła, że wysokość dodatków funkcyjnych (...), uwzględniając wielkość szkoły, liczbę uczniów i oddziałów, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, **złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, wyniki pracy szkoły oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich funkcjonuje szkoła** wynosi: (...). W ocenie organu nadzoru, uzależniając wysokość dodatku funkcyjnego od złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, wyników pracy szkoły, oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje Rada naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy oraz § 5 rozporządzenia. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy upoważnia radę gminy jedynie do określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, z zastrzeżeniem art. 33 i 34, zaś w powołanym wyżej Rozporządzeniu określono stanowiska, których pełnienie uprawnia do otrzymania dodatku funkcyjnego. Dlatego też należy uznać, iż samo zdarzenie powierzenia danej osobie pełnienia określonej funkcji uzasadnia jego prawo do tego rodzaju dodatku. Dodatek funkcyjny tym różni się od wszystkich innych dodatków, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Niedopuszczalne jest uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego dla nauczyciela od jakichkolwiek czynników pozaprawnych, takich jak „złożoność zadań” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wrocławskiego z dnia 13 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 197/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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.

Konkludując, Rada Miejska w Radlinie w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 S.0007.074.2019 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 24 września 2019 r., została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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 w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz