



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 7441

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.712.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/70/2019 Rady Gminy Godów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których Gmina Godów jest organem prowadzącym, 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 26 września 2019 r. Rada Gminy Godów ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których Gmina Godów jest organem prowadzącym, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 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 poszczególne stopnie 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 Gminy Godów regulamin nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 ustawy, wobec czego koniecznym staje się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Zdaniem organu nadzoru w sposób niekompletny została zrealizowana delegacja ustawowa z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy dotycząca wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z treścią § 5 ww. rozporządzenia do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

- 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;
- 2) sprawowanie funkcji:
 - a) wychowawcy klasy,
 - b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
 - c) opiekuna stażu,
 - d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Tymczasem w przedmiotowym regulaminie Rada nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta. Rada nie unormowała zatem wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru w sposób niewłaściwy Rada unormowała również wysokość dodatku za warunki pracy. W § 7 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż nauczycielom przysługuje dodatek za warunki pracy z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach określonych w rozporządzeniu w wysokości 5% **otrzymywanego przez nauczyciela wynagrodzenia zasadniczego**. Organ nadzoru pragnie podkreślić, że

przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do *otrzymywanego 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 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 Gminy Godów Regulamin w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy.

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Gminy Godów regulamin nie wypełnia zatem w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 ustawy.

Niezależnie od wskazanych powyżej uchybień powodujących konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, organ nadzoru stwierdza w przedmiotowej uchwale inne istotne naruszenia prawa.

W ocenie organu nadzoru warunek przyznawania dodatku motywacyjnego, określony w § 2 ust. 1 pkt 4 lit. h regulaminu tj.: doskonalenie zawodowe zgodne z planem doskonalenia zawodowego i potrzebami szkoły w tym zakresie, wzbogacenie własnego warsztatu pracy nie stanowi uszczegółowienia żadnego z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego wskazanych w § 6 rozporządzenia.

W § 3 ust. 4 regulaminu przewidziano, iż „nauczycielowi uzupełniającemu etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej **w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły w której uzupełnia etat**”. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta narusza przepisy art. 31 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.) oraz art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.). Dodatek motywacyjny, jako składnik wynagrodzenia za pracę, jest przyznawany w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. W świetle regulacji zawartej w art. 31 § 1 ustawy - Kodeks pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną – do jakich bezspornie zalicza się szkoły - czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Z kolei zgodnie z art. 68 ust. 5 Prawo oświatowe dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki (art. 68 ust. 5 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe). Z przepisów tych wynika zatem jednoznacznie, iż wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do nauczyciela niebędącego dyrektorem szkoły wykonuje dyrektor szkoły. Jest to jego ustawowa prerogatywa i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą następować wyłącznie na skutek wyraźnej kompetencji ustawowej. Tymczasem, żaden przepis rangi ustawowej nie przewiduje współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości i dokonywania uzgodnień z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat. Wprowadzenie takiego zapisu ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 3 listopada 2009 r. (sygn. akt II SA/OI 777/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „nie może być bowiem tak, że nauczycielowi zatrudnionemu w szkole nawet na zasadzie uzupełnienia etatu część wynagrodzenia jaką jest dodatek motywacyjny za pracę w szkole przyznaje dyrektor innej szkoły. Podobnie niezrozumiałe jest przyjęcie regulacji, które narzucają dyrektorowi konieczność konsultowania przyznania dodatku motywacyjnego z dyrektorem zatrudniającym danego nauczyciela w innej placówce. Byłaby to w ocenie Sądu zbyt daleko idąca ingerencja w kompetencje dyrektora szkoły. Trzeba przy tym pamiętać, że tam gdzie potrzebne są określone konsultacje czy uzgodnienia to przepisy prawa administracyjnego przewidują to wprost. Nie można zatem nakładać takiego obowiązku w aktach prawa miejscowego a więc w aktach rangi podstawowej”.

Dalej wskazać należy, że Rada upoważniona jest wyłącznie do określenia wysokości stawek dodatków, o których mowa w 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 przysługują lub nie przysługują należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową, co stanowi naruszenie przepisu art. 7 Konstytucji RP w zw. z 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Tymczasem regulacje takie zawarte zostały w § 7 ust. 3, § 8 ust. 3 Regulaminu.

W § 9 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, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy.* Z kolei w § 9 ust. 5 Regulaminu Rada wskazała, 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 lub mrozów,*
 - b) *wyjazdem dzieci na wycieczki lub na imprezy szkolne,*
 - c) *chorobą dziecka nauczania indywidualnego, do czasu powzięcia przez nauczyciela informacji o chorobie dziecka,*
 - d) *delegacją służbową*
- traktuje się jak godziny faktycznie odbyte.

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy zawiera upoważnienie dla organu prowadzącego do określenia w drodze regulaminu wynagradzania, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. We wskazanej wyżej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe lub w jakich przypadkach wynagrodzenie to nie przysługuje. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że upoważnienie do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw traktować należy ściśle, przyjmując, że do organu prowadzącego szkołę należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki obliczania i wypłacania tego wynagrodzenia, tj. „wydawania” należnych z tego tytułu kwot (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wr 179/08 i z dnia 17 września 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wr 281/08 oraz z dnia 21 sierpnia 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wr 294/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2007 r. o sygn. akt IV SA/GI 400/07 i z dnia 3 lipca 2008 r. o sygn. akt IV SA/GI 198/08, oraz z dnia 10 lutego 2009 r. o sygn. akt IV SA/GI 450/08). To, czy nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, zrealizowane lub niezrealizowane, wynika wprost z poszczególnych przepisów ustawy (np. art. 81 § 1 Kodeksu pracy w zw. z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela) i Rada nie ma kompetencji wskazywać, w jakich przypadkach pracownik, nie świadcząc pracy, zachowuje prawo do wynagrodzenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006r. sygn. akt IV SA/Wr 274/05, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podobny zarzut należy odnieść również do regulacji zawartej w § 9 ust. 6 Regulaminu.

Konkludując, Rada Gminy Godów 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 na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/70/2019 Rady Gminy Godów z dnia 26 września 2019 roku, 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