



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 grudnia 2019 r.

Poz. 8107

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.793.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/132/2019 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 24 października 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycielom zatrudnionym w szkołach prowadzonych przez Gminę Sławków, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 oraz z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2019 r. Rada Miejska w Sławkowie przyjęła uchwałę Nr III/132/2019 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycielom zatrudnionym w szkołach prowadzonych przez Gminę Sławków.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 2019 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska w Sławkowie wskazała art. 7 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6, ust 6a, art. 49 ust. 2 i art. 91d pkt 1 ustawy oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

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

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy,
- 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) 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.

W art. 30 ust. 6 ustawy wskazano, iż 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.

Nauczycielowi, któremu powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, przysługuje dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy. Minimalna wysokość ww. dodatku wynosi 300 zł (art. 34a ust. 1 i 2 ustawy).

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.). W treści § 5 ww. rozporządzenia określono, iż 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 Karty Nauczyciela, 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.

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania*

uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W ocenie organu nadzoru, regulację przedmiotowej uchwały (§ 10 ust. 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały) dot. dodatku funkcyjnego należy uznać za sprzeczną z prawem.

Rada bowiem w § 10 ust. 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały wskazała, iż: *Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze bierze się pod uwagę następujące kryteria przyznawania dodatku:*

- 1) wysokie efekty w pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkoły/światlicy (0-4 pkt);*
- 2) racjonalne dysponowanie środkami określonymi w corocznym planie finansowym szkoły oraz sporządzanie planów finansowych, sprawozdań z ich realizacji (0-4 pkt);*
- 3) realizacja koncepcji szkoły (0-4 pkt);*
- 4) zapewnienie specjalnych potrzeb edukacyjnych wobec uczniów niepełnosprawnych, zdolnych, a także z potrzebami indywidualnymi (0-4 pkt);*
- 5) inspirowanie i wspomaganie rozwoju zawodowego nauczycieli, stwarzanie warunków do podnoszenia kwalifikacji pracowników (0-4 pkt);*
- 6) skuteczne zarządzanie szkołą/światlicą, w tym umiejętności organizacyjne zapewniające ciągły rozwój i doskonalenie jakości jej pracy (0-4 pkt);*
- 7) współdziałanie z organem prowadzącym w zakresie realizacji wydanych zaleceń i wniosków (0-4 pkt).*

Z kolei, wysokość dodatku funkcyjnego dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze, w zależności od liczby punktów określonych w § 10 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały określa kwotowo tabela zamieszczona w § 10 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru, regulację przedmiotowej uchwały w zakresie, w jakim wprowadza uznaniowość spełnienia poszczególnych przesłanek, tj. przydzielania od 0 do 4 pkt, nie można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji. Wprawdzie rada gminy może określić wysokość stawek dodatku funkcyjnego posługując się np. liczbą punktów otrzymanych za spełnienie poszczególnych przesłanek, jednakże przyznanie odpowiedniej punktacji powinno jasno i precyzyjnie wynikać z przedmiotowej uchwały. Jednakże w niniejszej sprawie scedowano na organ przyznający rzeczony dodatek w zasadzie nieograniczoną kompetencję do jego określania w indywidualnej sprawie dla beneficjenta tego dodatku (poprzez uznaniowe określenie spełnienia poszczególnych warunków, bez żadnego określenia wytycznych w tym zakresie), a właśnie takowej sytuacji, tj. wyeliminowania (optymalnie), względnie maksymalnego ograniczenia luzu decyzyjnego w powyższym zakresie, ma przeciwdziałać ustawowy wymóg określania przez organ uchwałodawczy gminy szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego.

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. Rada gminy 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 - z tytułu pełnionej funkcji, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają

mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, również same warunki określone w § 10 ust. 4 załączniku nr 1 do uchwały zostały określone w sposób nieprawidłowy, z uwagi na fakt iż nie tylko nie są związane z pełnioną funkcją ale również, z uwagi na brak precyzyjności i jasności. W ocenie organu nadzoru konieczne jest takie określenie kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego, by stawki tego dodatku można było określić, a w konsekwencji, aby uprawniony do dodatku mógł kwotę takiego dodatku zidentyfikować. 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. Tym samym, regulację uchwały w zakresie określenia dodatku funkcyjnego należy uznać istotne naruszenie prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, za nieprawidłową realizację delegacji ustawowej należy uznać regulację załącznika nr 1 do uchwały (regulaminu) dot. dodatku za warunki pracy. Rada Miejska w Sławkowie, w § 13 ust. 1 regulaminu wskazała, iż *dobatek za pracę w trudnych warunkach przysługuje: - za prowadzenie indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego – w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela.* Z kolei, w § 13 ust. 2 pkt 1 regulaminu wskazano, iż *dobatek za pracę w uciążliwych warunkach przysługuje: za prowadzenie zajęć wymienionych w § 13 ust. 1 z dziećmi i młodzieżą, których stan zdrowia z powodu stanów chorobowych, o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia (Dz. U. z 2002 r. Nr 17, poz. 162, ze zm.), uzasadnia konieczność sprawowania stałej opieki lub udzielania pomocy oraz za prowadzenie tych zajęć z dziećmi i młodzieżą powyżej 16 roku życia, u których wystąpiło naruszenie sprawności organizmu z przyczyn, o których mowa § 32 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 lipca 2015 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2015 r. poz. 1110, ze zm.) - w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela.*

Organ nadzoru podkreśla, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do wynagrodzenia zasadniczego (dotycząca otrzymywanego przez danego nauczyciela osobistego wynagrodzenia zasadniczego), jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za trudne lub uciążliwe 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 Sławkowie Regulamin w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy.

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

Idąc dalej, zgodnie z przepisem art. 49 ust. 2 ustawy organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

W analizowanej uchwale Rada Miejska w Sławkowie doprecyzowała ustawowe kryteria przyznawania nagród, jednakże tylko przy nagrodzie dyrektora szkoły. Nie można bowiem uznać, iż Rada Miejska w Sławkowie ustaliła kryteria uprawniające do otrzymania nagrody Burmistrza Miasta zgodnie z delegacją ustawową. Rada Miejska w Sławkowie bowiem w § 20 ust. 1 Regulaminu ustaliła, iż *Nagrodę Burmistrza Miasta przyznaje się dyrektorom szkoły oraz nauczycielom, którzy posiadają powszechnie uznany dorobek w pracy dydaktycznej, opiekuńczej i wychowawczej, w realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom, a także w zakresie spraw związanych z organizacją, administrowaniem i finansowaniem szkoły.*

Powyższą regulację należy uznać za niewystarczającą do wypełnienia delegacji ustawowej z art. 49 ust 2 ustawy, z uwagi na brak wskazania konkretnych kryteriów uprawniających do otrzymania nagrody Burmistrza, a jedynie wskazanie pewnego zakresu, który już został uregulowany w ustawie. Analiza treści wskazanego wyżej upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Reasumując, prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga określenia przez Radę Miejską kryteriów przyznawania nagród (Dyrektora i Burmistrza) nauczycielom, z uwzględnieniem zarówno ich osiągnięć w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, jak i realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły. Delegacja ustawowa obejmuje zarówno nagrody dyrektora szkoły, jak i Burmistrza Miasta. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona. W innym wypadku uchwała jest ułomna. Wadliwość ta jest tego rodzaju, że prowadzi do istotnego naruszenia prawa. Oznacza bowiem w praktyce, że przez okres obowiązywania uchwały potencjalni adresaci uchwały nie znają wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie nagrody. Postanowienia uchwały mają normować wyczerpująco wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu prawodawcy. A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

W dalszej kolejności należy stwierdzić, że badana uchwała w opisywanym zakresie, jest obciążona również inną, istotną wadą prawną. Zdaniem organu nadzoru, ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy nauczyciela, które związane są tylko i wyłącznie z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, a także realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacją innych zadań statutowych szkoły. zatem realizowanie spraw związanych z organizacją, administrowaniem i finansowaniem szkoły nie może stanowić kryterium przyznania nagrody.

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 49 ust. 2 ustawy, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, w normie kompetencyjnej z art. 30 ust. 6 ustawy nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do dodatków z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a to stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepis § 15 ust. 5 regulaminu stanowi: *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, dni ustawowo wolnych oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy* Zgodnie zaś z § 15 ust. 6 regulaminu *Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, zajęcia przypadające w dniach w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w szczególności w związku z:*

- 1) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii, mrozów i klęsk żywiołowych,
- 2) wyjazdem dzieci na wycieczki, "zieloną szkołę" lub na imprezy,
- 3) rekolekcjami dla dzieci,
- 4) w dni, w których nie odbywają się zajęcia edukacyjne ze względu na egzaminy zewnętrzne - traktuje się jak faktycznie odbyte.

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie posiada upoważnienia do decydowania, w jakich przypadkach przysługuje, a jakich przypadkach nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, są to bowiem warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Ustawodawca w art. 30 ust. 6 pkt 1 – 2 ustawy przewidział uprawnienie do uregulowania: warunków przyznawania dodatków (pkt 1), warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 2). Tylko w przypadku warunków przyznawania (tak jak to wynika z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy) Rada może określić podstawy do nabycia prawa do dodatków wchodzących w skład wynagrodzenia. W przypadku godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw brak takiego uprawnienia. Prawo do wynagrodzenia w tym zakresie wynika z przepisów ustawy (np. art. 35 ustawy) oraz z ustawy z dnia 26 czerwca 1964 r. Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.), tj. np. z art. 80 (przepisy Kodeksu pracy należy stosować w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy – na mocy art. 91c ust. 1 ustawy). Z delegacji ustawowej nie wynika, aby Radzie przyznano kompetencję do określania w przedmiotowej uchwale prawa do nabycia wynagrodzenia, ale jedynie do realizacji tego prawa - warunków naliczania (obliczania) i wypłacania. Wskazanych w przepisie art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy zwrotów: warunki przyznawania oraz warunki obliczania i wypłacania nie można traktować tożsamo, a tym samym nie można nadawać im jednakowego znaczenia i używać ich zamiennie. 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. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania (zachowania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Ustalenie przez Radę w § 15 ust. 5 i 6 regulaminu, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia (por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2008 r., sygn. akt IOSK 1873/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 198/08; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Również Rada określając dni, okresy, w jakich przysługują bądź nie przysługują dodatki do wynagrodzenia wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 5 września 2006 r. IV SA/Wr 396/05 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r. II SA/Go 1146/17.

Jednocześnie, w wyżej wskazanej delegacji ustawowej do określenia warunków obliczania i wypłacania, nie mieści się regulacja zawarta w § 15 ust. 7 regulaminu, o następującym brzmieniu: *w czasie godzin, o których mowa w ust. 6 nauczyciel pozostaje do dyspozycji dyrektora.*

Ponadto w ocenie organu nadzoru, w zakresie dodatku motywacyjnego Rada nie posiada uprawnienia do ustalania wysokości środków finansowych przeznaczanych miesięcznie na dodatki motywacyjne. Zgodnie z § 8 regulaminu

1. Wysokość środków finansowych przeznaczonych miesięcznie na dodatki motywacyjne dla nauczycieli w poszczególnych szkołach ustala się przy uwzględnieniu zasady, że stanowią one 5% miesięcznych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli zatrudnionych w danej jednostce, z wyłączeniem wynagrodzenia zasadniczego dyrektora szkoły oraz nauczycieli przebywających na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich, wychowawczych, bezpłatnych, dla poratowania zdrowia.

2. Wysokość środków finansowych określonych w ust. 1 zwiększa się o wysokość dodatków motywacyjnych przydzielonych dyrektorom poszczególnych jednostek.

3. Dyrektor szkoły oraz organ prowadzący ustala wysokość dodatku motywacyjnego w ramach środków finansowych ustalonych zgodnie z ust. 1, przy uwzględnieniu warunków określonych w § 6.

Na mocy delegacji ustawowej, Rada Miejska w Sławkowie uprawniona jest tylko do określenia wysokości dodatku motywacyjnego i szczegółowych zasad przyznawania tego dodatku, a nie do określania miesięcznej kwoty przeznaczonej na dodatki motywacyjne.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr III/132/2019 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 24 października 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki

pracy, oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycielom zatrudnionym w szkołach prowadzonych przez Gminę Sławków, 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