



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2019 r.

Poz. 8178

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.770.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 146/XIV/2019 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 29 października 2019 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach prowadzonych przez Gminę Lubliniec, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1, 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. 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2019 r. Rada Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 146/XIV/2019 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach prowadzonych przez Gminę Lubliniec. Załącznik do uchwały stanowi ww. Regulamin. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2, art. 91d pkt 1 ustawy w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2019 r.

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 I SA/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, § 6 ust. 1 - tabela - pkt 1 – 2, kolumna III, załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. regulacji załącznika do uchwały Rada wskazała, że wysokość dodatku funkcyjnego (miesięcznie w złotych) wynosi: 500,00 – 2.000,00 (dla dyrektora przedszkola), 800,00 – 2.500,00 (dla dyrektora szkoły liczącej do 18 oddziałów), 1.000,00 – 3.000,00 (dla dyrektora szkoły liczącej od 19 oddziałów). Wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy nie określił wysokości dodatku funkcyjnego lecz jedynie tzw. widełki kwotowe (tj. 500,00 – 2.000,00, 800,00 –

2.500,00, 1.000,00 – 3.000,00 zł). Przy określaniu wysokości dodatku funkcyjnego, oprócz pełnionej funkcji będą brane pod uwagę przesłanki określone w § 6 ust. 3 załącznika do uchwały, tj. *Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora uwzględnia się: 1) wielkość placówki, a w tym: a) liczbę uczniów, b) liczbę oddziałów, c) zatrudnienie (liczba pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych), 2) warunki organizacyjne i lokalowe placówki, 3) liczbę wicedyrektorów w placówce.* Natomiast określenie zakresu dodatku funkcyjnego jaki może uzyskać nauczyciel, bez określenia precyzyjnych kryteriów przyznawania tego dodatku, wskazuje, że jego wysokość ma charakter uznaniowy. Z treści uchwały nie można wywieść, w jakiej wysokości zostanie przyznany dodatek funkcyjny np. dla dyrektora szkoły, w którym jest 10 oddziałów - czy w takim przypadku zostanie przyznany dodatek funkcyjny w minimalnej wysokości (800,00 zł), w maksymalnej wysokości (2.500,00 zł), a może w innej wysokości, która będzie mieściła się w zakresie od 800,00 zł do 2.500,00 zł. W takim przypadku wysokość ww. dodatku będzie uzależniona wyłącznie od uznania podmiotu przyznającego ten dodatek. 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 Miejska 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).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Lublińcu nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 25 ust. 2 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 1 - 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w § 25 ust. 2 załącznika do uchwały wskazała, iż: *Zobowiązuje się dyrektorów placówek do udostępnienia treści Regulaminu wszystkim nauczycielom.* Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały obowiązków dyrektorów placówek w zakresie udostępniania treści Regulaminu wszystkim nauczycielom. Treści powyżej wskazanego § 25 ust. 2 załącznika do uchwały nie stanowi wypełnienia upoważnienia ustawowego. Na marginesie należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (a nie akt kierownictwa wewnętrznego), który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i którego wejście w życie uzależnione jest od tej publikacji (zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.). Jako źródło powszechnie obowiązującego prawa wiąże wszystkich adresatów (m.in. nauczycieli, organy gminy Lubliniec) na obszarze Gminy Lubliniec, którzy znajdują się w przewidzianej przez ten akt sytuacji.

W treści ww. § 20 ust. 2 pkt 2, pkt 3 i pkt 6 załącznika do uchwały określono, że: *Nagrodę Burmistrza przyznaje się dyrektorowi, który jest zatrudniony w danej placówce co najmniej rok i spełnia, co najmniej trzy z poniżej wskazanych kryteriów: 2) umiejętnie gospodaruje środkami finansowymi placówki, 3) dba o bazę szkolną – remonty, inwestycje, 6) pozyskuje dochody pozabudżetowe.* W tym miejscu należy podnieść, że 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. 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. Poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy nie może zatem stanowić kryterium przyznania nagrody za osiągnięcia w pracy nauczyciela inne niż sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, tj. dotyczące umiejętnego

gospodarowania środkami finansowymi placówki, dbania o bazę szkolną – remonty, inwestycje, czy pozyskiwanie dochodów pozabudżetowych. Wskazane działania w żadnej mierze nie mogą być utożsamiane z osiągnięciami w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Wobec powyższego, Rada Miejska w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 49 ust. 2 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała ww. części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Również § 12 i § 13 załącznika do uchwały są sprzeczne z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści wyżej powołanego § 12 załącznika do uchwały Rada Miejska wskazała, że: *Dodatek motywacyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia*. Natomiast w § 13 załącznika do uchwały określono, iż: *Dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie, w którym nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze*. Zdaniem organu nadzoru, z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Miejskiej do określania zasad wypłacania dodatku motywacyjnego oraz określania, w jakim okresie nie przysługuje ten dodatek. Organ stanowiący gminy jest jedynie uprawniony do określenia wysokości stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania.

Treść § 17 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. § 17 załącznika do uchwały uregulowano – *Ustala się następujący sposób rozliczania godzin ponadwymiarowych w okresach tygodniowych: Przykład: Nauczyciel realizuje 24 godziny tygodniowo w wymiarze obowiązkowym 18 godzin, co oznacza, że ma 6 godzin ponadwymiarowych tygodniowo. Dzienny wymiar obowiązkowy zajęć wynosi 18:5=3,6 godziny. Liczba godzin w poszczególnych dniach tygodnia przedstawia się przykładowo: (...). Nauczyciel przebywał na zwolnieniu lekarskim we wtorek i w środę. Liczba godzin ponadwymiarowych tygodniowo wynosi 6 godzin. Nauczyciel nie przepracował 2,8 godziny (wtorek-0,4 i środa-2,4), to liczba zrealizowanych godzin ponadwymiarowych wynosi w opisywanym tygodniu: 6-2,8=3,2 zaokrąglone do 3*. W tym miejscu ponownie należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych w nim zawartych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów (tj. normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym), który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i którego wejście w życie uzależnione jest od tej publikacji. Do zakresu przedmiotowego tej uchwały należy m.in. określenie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Jednakże Rada powinna w tym zakresie stanowić normy prawne, a nie wskazywać przykładowy sposób rozliczania godzin ponadwymiarowych w okresach tygodniowych. Przepis § 17 załącznika do uchwały nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, lecz posiada wyłącznie walor informacyjny, a to należy potraktować jako sprzeczne z prawem. Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska przekroczyła kompetencje wynikające z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 146/XIV/2019 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 29 października 2019 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach prowadzonych przez Gminę Lubliniec, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak