



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2019 r.

Poz. 8551

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.801.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 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 XI.77.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 31 października 2019 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kornowac - w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 w związku z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2215 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 października 2019 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr XI.77.2019 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kornowac.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie bowiem 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 nadwymiarowe 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. 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 i 34,

2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe 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 § 5 uchwały podjętej przez Radę Gminy Kornowac wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 ustawy. W przepisie tym Rada postanowiła, że *dodatki, o których mowa w § 6 ust. 2 punkcie 1 oraz w punkcie 4 lit. a regulaminu przyjętego niniejszą uchwałą, należne za okres od 1.09.2019 r. do 30.11.2019 r. zostaną wypłacone osobom do nich uprawnionym wraz z wynagrodzeniem za grudzień 2019 r.*

Rada gminy nie może w drodze uchwały regulować tego, kiedy dodatki jako składnik wynagrodzenia winny być wypłacane. Uchwała rady gminy wydana w wykonaniu upoważnień ustawowych zawartych w art. 30 ust. 6 ustawy w sposób istotny narusza ten artykuł, jeżeli w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, ustanawia uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia winny być wypłacane lub kiedy nie przysługują. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej - art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 169/08, LEX nr 519089; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 września 2007 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 266/07, Legalis nr: 116481).

Zdaniem organu nadzoru przyjęty przez Radę Gminy Kornowac regulamin dalej, jako „załącznik do uchwały” 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, gdyż Rada nie określiła w załączniku do uchwały wysokości stawki dodatku za wysługę lat, co istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Ponadto 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 załączniku do uchwały Rada nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora przedszkola, osoby pełniącej inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły. Rada nie unormowała zatem wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Ponadto w § 8 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy określiła wysokość i warunki przyznawania dodatku za trudne warunki pracy. Tymczasem zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy „nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy”. Do dodatków za warunki pracy należy zatem zaliczyć zarówno dodatki z tytułu pracy w uciążliwych, jak i trudnych warunkach. Rada powinna zatem w przedmiotowym regulaminie określić wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku za pracę w trudnych i uciążliwych warunkach. Natomiast w przedmiotowym regulaminie brak jest w ogóle regulacji określającej wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatku za pracę w warunkach uciążliwych.

Również treść § 3 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Przepis art. 30 ust. 2 ustawy normuje zagadnienie wysokości zarówno wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia, stanowiąc, że: "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." Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. Wobec tego wysokość dodatku motywacyjnego nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska (funkcji dyrektora). Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać zróżnicowanie w § 3 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli, dyrektora szkoły. Niewątpliwie – jak stwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 315/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – narusza to w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 ustawy oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Zatem niewłaściwe określenie w § 3 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały wysokości stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli, skutkuje brakiem wypełnienia dyspozycji wymienionego wyżej przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego nie może być poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy. Zatem warunki określone przez Radę § 4 ust. 3 pkt a, b c, d, e, § 5 ust. 2 pkt 2, 7, 10, 11, 12 Załącznika do uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

W tym miejscu należy również podnieść, że przepisem § 3 ust. 4, § 5 ust. 1 załącznika do uchwały wskazano organy kompetentne do przyznania dodatku motywacyjnego, natomiast § 3 ust. 6 wskazano okresy kiedy dodatek nie zostanie przyznany. Tymczasem uregulowania tego typu nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy. 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). W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, o okresach, w jakich przysługują bądź nie przysługują dodatki do wynagrodzenia, a także o organach właściwych do ich przyznania (por. 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). Powyższe uwagi dotyczą również § 6 ust. 3 załącznika do uchwały.

Ponadto w § 7 ust. 5 załącznika do uchwały zdaniem organu nadzoru wykracza poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru, w zakresie godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw Rada została upoważniona do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia. Nie posiada natomiast upoważnienia do decydowania, w jakich przypadkach przysługuje bądź 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 realizację tego prawa - warunki naliczania (obliczania) i wypłacania. Wskazane w przepisie art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy zwroty: *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 orzecnictwem 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 Gminy, 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 I OSK 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).

Organ nadzoru wskazuje, iż w § 9 załącznika do uchwały o tytule „Nagrody z funduszu nagród” Rada Gminy Kornowac zrealizowała ustawowe upoważnienie, o którym mowa w art. 49 ust. 2 ustawy.

W § 10 załącznika do uchwały Rada ustaliła kryteria, jakie powinien spełniać nauczyciel, typowany do nagrody Wójta i dyrektora szkoły, jak również ustaliła kryteria, które powinien spełniać dyrektor szkoły, aby otrzymać nagrodę Wójta a mianowicie: podejmowanie działań na rzecz urządzania i wyposażania swojego warsztatu pracy, szczególnie zaangażowanie w pracę na rzecz szkoły, celowe i oszczędne dysponowanie środkami przyznanymi szkole w planie finansowym, pozyskiwanie środków pozabudżetowych na rzecz placówki, dbanie o bazę szkoły, umiejętne zażegnywanie i rozwiązywanie konfliktów w placówce, prawidłową realizację polityki oświatowej gminy.

W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej kryteria podmiotowe nie są związane z osiągnięciami nauczyciela w jego pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Niektóre z nich należą do zwykłych obowiązków zawodowych nauczyciela bądź dyrektora. Należy podkreślić, że wskazane przez Radę kryteria związane z podnoszeniem kwalifikacji i doskonaleniem zawodowym, zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela - należą do obowiązków nauczyciela. Jak stanowi powołany przepis, w ramach czasu pracy, o którym mowa w ust. 1, oraz ustalonego wynagrodzenia nauczyciel obowiązany jest realizować zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym. 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, inne kryteria nie związane ściśle z pracą nauczyciela nie mają w tym zakresie znaczenia. Podkreślić zatem należy, iż art. 49 ust. 2 ustawy wyczerpująco określa, co może być przedmiotem regulacji Rady w zakresie uchwalania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli. W ocenie organu nadzoru cytowane wyżej regulacje załącznika do uchwały, nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa.

Wskazać również należy, że użycie sformułowania „w szczególności” przy kryteriach przyznawania nagród (§ 10 ust. 1 i ust. 2) wskazuje na ich otwarty charakter co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych kryteriów nieprzewidzianych przez uchwałę. Powoduje to, że uchwała jest niejasna i nieczytelna, co w konsekwencji oznacza to naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Należy mieć na uwadze, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego, dlatego tak istotne jest, aby była jasna i zrozumiała zarówno dla jej adresatów, jak i organu stosującego prawo. W kontekście tych wyjaśnień w ocenie organu nadzoru za niezgodny również z art. 2 Konstytucji RP należy uznać § 11 ust. 2 załącznika do uchwały, zgodnie z treścią którego: *W uzasadnionych przypadkach nagrody mogą być przyznane w innych okolicznościach*. Tak sformułowana norma prawna dodatkowo oznacza niedopuszczalną subdelegację wyłącznych uprawnień organu stanowiącego na organ wykonawczy.

Konkludując, Rada Gminy w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 30 ust. 6 w związku z art. 49 ust. 2 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 XI.77.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 31 października 2019 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kornowac, 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