



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 47

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.880.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 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 XII/79/2019 Rady Gminy Niegowa z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Niegowa - w całości, jako niezgodnej z art. 30 ust. 6 oraz 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”, w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2019 roku Rada Gminy Niegowa podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Niegowa, który stanowi załącznik do uchwały. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2019 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 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. 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 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 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.

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 toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru zauważa, że w przedmiotowym regulaminie wynagradzania Rada Gminy Niegowa nie określiła obligatoryjnego elementu regulaminu w postaci warunków wypłacania nagród dla nauczycieli, co istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, z uwagi na niewyczerpanie delegacji ustawowej.

Przechodząc do analizy treści Rozdziału 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, wskazać należy, 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.

W analizowanej uchwale Rada Gminy Niegowa pominęła tryb przyznawania nagród, sposób podziału środków na nagrody oraz tryb zgłaszania kandydatów do nagród.

W dalszej kolejności organ nadzoru podkreśla, że 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. W treści § 10 ust. 4 Regulaminu Rada, jako dodatkowe kryteria brane pod uwagę przy przyznawaniu nagród dyrektorowi szkoły wskazała m.in.: efektywne gospodarowanie środkami finansowymi (pkt 8) oraz pozyskiwanie środków pozabudżetowych na rzecz placówki (pkt 9) oraz dążenie do rozwoju placówki – remonty, inwestycje, prace wykonywane we własnym zakresie (pkt 10). Zdaniem organu nadzoru wskazane działania w żadnej mierze nie mogą być utożsamiane z osiągnięciami w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, a poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy nie może zatem stanowić kryterium przyznania nagrody za osiągnięcia w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, uchwała zawiera również inne postanowienia sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. I tak, § 6 Regulaminu w brzmieniu *Dopuszcza się zwiększenie średniej puli środków na wypłatę dodatku motywacyjnego za realizację dodatkowych zadań zleconych przez organ prowadzący, w tym realizację programów i projektów ze środków zewnętrznych, wzorowe zarządzanie szkołą oraz pozyskiwanie przez szkołę dodatkowych środków finansowych, nie więcej jednak niż do 25% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela/dyrektora miesięcznie*, stanowi wykroczenie poza ustawowo określony katalog elementów regulaminu zawarty m.in. w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, gdzie rada upoważniona jest wyłącznie do określenia wysokości i szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego.

Ponadto Rada w § 8 ust. 2 Regulaminu wskazała, że *w razie zbiegu tytułów do dodatku za warunki pracy z jednym uczniem, przysługuje prawo do jednego, większego dodatku*.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do przyjęcia takiego uregulowania, bowiem zarówno Karta Nauczyciela, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.) nie ograniczają uprawnień nauczyciela do otrzymania przedmiotowych dodatków, w przypadku gdy spełnione zostały przesłanki określone zarówno w § 8, odnośnie warunków trudnych jak i w § 9, odnośnie warunków uciążliwych, cyt. rozporządzenia, czyli w razie zbiegu tytułów do obu przedmiotowych dodatków. Przepisy prawne w sposób odrębny określają przesłanki do nabycia dodatku za trudne warunki pracy oraz dodatku za uciążliwe warunki pracy. Oznacza to, że w razie spełnienia przez uprawniony podmiot przesłanek do każdego z tych dodatków, uzyskuje on uprawnienia do otrzymania obu dodatków.

W przedmiotowej sprawie, zauważyć należy, iż z normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy nie wynika *de facto* uprawnienie organu prowadzącego szkołę do pozbawiania nauczyciela dodatku za pracę w warunkach określonych w art. 34 ust. 1 tejże ustawy, w związku z czym organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uregulowanie zawarte w § 8 ust. 2 Regulaminu podjęte zostało z przekroczeniem delegacji ustawowej, pozwalającej na określenie - w przepisach wydanych na jej podstawie - jedynie wysokości dodatku i szczegółowych warunków jego przyznawania. Żaden przepis obowiązującego prawa nie ogranicza przyznawania nauczycielowi dodatku za warunki pracy, w sytuacji zbiegu prawa do dodatku za pracę w trudnych warunkach oraz dodatku za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Op 469/06).

Ponadto, wskazać również należy, że organy jednostki samorządu terytorialnego powinny działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP. Niedopuszczalne jest zatem podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Reasumując uznać należy, że Rada Gminy Niegowa wprowadzając w § 8 ust. 2 Regulaminu cyt. wyżej zapis, naruszyła przepisy art. 30 ust. 6 i art. 34 ust. 1 ustawy.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organy jednostek samorządu terytorialnego muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

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).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rady Gminy Niegowa podejmując uchwałę Nr XII/79/2019 z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Niegowa, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 ustawy. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, ww. uchwałę Rady Gminy Niegowa ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, 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