



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 186

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.849.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 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 93(XIII)19 Rady Gminy Poraj z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Poraj, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej 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 28 listopada 2019 r. Rada Gminy Poraj przyjęła uchwałę Nr 93(XIII)19 w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Poraj. Regulamin stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6, ust. 6a i art. 49 ust. 2 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 r.

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

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 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 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 wynagrodzeniem nauczycieli, o których mowa w ust. 3.

Prawidłowa realizacja uprawnień 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.

Organ nadzoru zauważa, że w przedmiotowym regulaminie wynagradzania Rada Gminy Poraj nie określiła obligatoryjnego elementu regulaminu w postaci warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, co istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy, z uwagi na niewyczerpanie delegacji ustawowej.

Następnie wskazać należy, że w przepisie art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy przewidziano, iż 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. W treści § 6 ww. 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.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy ustawy oraz rozporządzenia, w ocenie organu nadzoru, dodatek motywacyjny jest dodatkiem fakultatywnym odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, nie zaś dodatkiem związanym z powierzonym stanowiskiem lub sprawowaną funkcją. Powyższe oznacza, iż jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć musi być oceniane przez uprawniony podmiot, który gdy uzna, że nauczyciel spełnił kryteria do przyznania dodatku motywacyjnego jest obowiązany mu ten dodatek przyznać (*por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/11; e-CBOSA*).

Rada w § 4 ust. 4 Regulaminu określiła, że *dodatek motywacyjny może być przyznany po przepracowaniu co najmniej 1 roku szkolnego w danej szkole*. Organ nadzoru uważa, że kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych. Jak wspomniano powyżej przepisy art. 30 ust. 5 i 6 ustawy upoważniają ministra właściwego do spraw oświaty do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, oraz właściwy organ prowadzący szkołę do określenia szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Z brzmienia tych przepisów wynika, że określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, ma na celu konkretyzację ogólnych – wyżej wymienionych - warunków określonych w wydanym rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej (...).

Organ nadzoru zauważa, że w § 6 Regulaminu Rada, jako kryteria brane pod uwagę przy przyznawaniu dyrektorowi szkoły dodatku motywacyjnego wskazała m.in.: (...) rzetelne i terminowe wywiązywanie się

z poleceń służbowych (lit. a), racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi (lit. b) oraz zaangażowanie w pozyskiwanie środków pozabudżetowych (lit. c). Zdaniem organu nadzoru poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy nie może zatem stanowić kryterium przyznania dodatku motywacyjnego.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż w Rozdziale 7 Regulaminu o tytule „Nagrody ze specjalnego funduszu nagród” Rada Gminy Poraj podjęła próbę realizacji upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 49 ust. 2 ustawy.

Przechodząc więc do analizy treści Rozdziału 7 Regulaminu, 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.

Tymczasem przedmiotowy Regulamin pomija zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku. W konsekwencji podjęta w dniu 28 listopada 2019 r. uchwała nie zawiera elementów obligatoryjnych, wynikających z dyspozycji przepisu art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela.

Ponadto w analizowanej uchwale Rada Gminy Poraj pominęła tryb przyznawania nagród, w zakresie dotyczącym tego, w jakiej formie należy złożyć wniosek o przyznanie nagrody dyrektora. W § 16 ust. 5 Regulaminu wskazano wyłącznie, że wniosek o nagrodę Wójta Gminy wymaga formy pisemnej, a w zakresie dotyczącym nagrody dyrektora szkoły brak regulacji w tym zakresie.

Jednocześnie, organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy Poraj w przedmiotowej uchwale, nie określiła miejsca złożenia wniosku o przyznanie nagrody Wójta i Dyrektora. W § 17 ust. 2 Regulaminu ustalono jedynie, że wnioski o nagrodę Wójta Gminy i Dyrektora należy składać do dnia 20 września. W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Poraj niewystarczająco precyzyjnie określiła tryb zgłaszania kandydatów do nagród, do czego zobowiązuje organ prowadzący przepis art. 49 ust. 2 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą również uregulowania zawarte w § 18 ust. 4 Regulaminu, gdzie wskazano, że z propozycją przyznania nagrody organu prowadzącego lub dyrektora może wystąpić w szczególności: a) wójt gminy, b) rada pedagogiczna, c) związki zawodowe, d) nadzór pedagogiczny. Poprzez użycie sformułowania w szczególności otworzyła katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z propozycją przyznania nagrody. Organ nadzoru stwierdza, że katalog podmiotów uprawnionych powinien zostać określony w Regulaminie w formie katalogu zamkniętego. Wskazana regulacja może prowadzić do sytuacji, w której z propozycją o przyznanie nagrody wystąpi inny, nieskonkretyzowany podmiot, nieprzewidziany w Regulaminie.

Ponadto w § 18 ust. 4 lit. d Regulaminu Rada ustaliła, iż z propozycją przyznania nagrody organu prowadzącego lub dyrektora może wystąpić m.in. nadzór pedagogiczny. Organ nadzoru zauważa, że stosownie do treści § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1658 ze zm.) nadzór pedagogiczny jest realizowany przez wykonywanie zadań i czynności określonych w art. 55 ustawy Prawo oświatowe, w trybie działań planowych lub doraźnych. Nawet gdyby uznać, że Radzie Gminy chodziło o kuratora oświaty, to w katalogu zawartym w art. 51 ust. 1 Prawa oświatowego, określającym zadania kuratora oświaty, brak jest kompetencji wnioskodawczych organu sprawującego nadzór pedagogiczny w zakresie nagród przyznawanych przez inne organy. Zatem, powyższe uregulowanie zostało podjęte bez stosownego upoważnienia wynikającego z przepisów rangi ustawowej.

W dalszej kolejności w analizowanej uchwale Rada Gminy Poraj doprecyzowała w § 18 ust. 1 Regulaminu ustawowe kryteria przyznawania nagród, z pominięciem osiągnięć w zakresie realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

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. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada

obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów, ponieważ Rada Gminy Poraj nie uwzględniła w regulaminie nagród realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, do czego ustawodawca wprost ją zobowiązał.

Reasumując, prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga określenia przez Radę kryteriów przyznawania nagród nauczycielom z uwzględnieniem zarówno ich osiągnięć w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, a także realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły. 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. Ustawodawca podkreślił wagę zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa uczniom poprzez konieczność jego określenia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

Organu nadzoru ma również zastrzeżenia do treści § 16 ust. 2 zdanie drugie Regulaminu, gdzie Rada wskazała, iż *Przyznanie nauczycielowi nagrody uzależnione jest w szczególności od otrzymywania w danym roku szkolnym, lub roku szkolnym poprzedzającym rok przyznania nagrody, dodatku motywacyjnego przez co najmniej sześć miesięcy*. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 49 ust. 2 ustawy. Ustawodawca w tym przepisie przewidział przyznanie nagród dla nauczycieli w oparciu o kryteria ustalone przez organy prowadzące 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 oraz wprowadził zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku. Tym samym przepis ten nie przewidział możliwości uzależnienia prawa do nagrody od otrzymywania przez nauczyciela dodatku motywacyjnego.

Ponadto brzmienie tego przepisu *przez co najmniej sześć miesięcy* sugeruje, że nauczyciel może mieć przyznany dodatek motywacyjny na sześć miesięcy lub dłużej. Z kolei z treści § 4 ust. 2 tegoż Regulaminu wynika, że *dodatek motywacyjny przyznaje się nauczycielowi na czas określony, nie krótszy niż 2 miesiące i nie dłuższy niż 6 miesięcy*. W związku z tym, że wskazana rozbieżność wprowadza w błąd adresatów uchwały, zapisy w tym zakresie budzą poważne wątpliwości interpretacyjne poprzez ich wewnętrzną sprzeczność, co w kontekście norm aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. W tym miejscu przypomnieć należy, że każdy przepis prawa winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Nie ulega również wątpliwości, że z zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Dla przykładu w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Wskazać 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.

Dlatego też, w ocenie organu nadzoru Rada określając w § 14 ust. 3 Regulaminu wynagradzania zasady wypłacania dodatku za warunki pracy zdaniem organu nadzoru oraz w § 19 Regulaminu, wskazując, że nauczyciel niezależnie od przyznanej mu nagrody organu prowadzącego lub dyrektora szkoły może otrzymać nagrodę Kuratora Oświaty, Ministra Edukacji Narodowej lub innych jednostek organizacyjnych

bezpośrednio nadzorujących szkołę oraz treścią regulacji określonych w § 20 i § 21 Regulaminu wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 30 ust. 6 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 Poraj podejmując uchwałę Nr 93(XIII)19 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Poraj, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 30 ust. 6 oraz art. 49 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. 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 Poraj 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