



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 stycznia 2021 r.

Poz. 490

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.17.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 stycznia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/76/2020 Rady Gminy Hażlach z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Hażlach oraz ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej nauczycieli w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Hażlach, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2215 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 grudnia 2020 r. Rada Gminy Hażlach przyjęła uchwałę Nr VIII/76/2020 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Hażlach oraz ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej nauczycieli w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Hażlach.

Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Hażlach stanowi załącznik Nr 1 do uchwały.

Kryteria i tryb przyznawania nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Hażlach stanowią załącznik Nr 2 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a, art. 49 ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2020 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.), dalej jako „rozporządzenie”.

Wskazać należy, iż 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.

Podkreślenia wymaga, iż 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 i art. 49 ust. 2 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.

Na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały albo niewypełnienie w całości delegacji ustawowej powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Podejmując przedmiotową uchwałę, organ stanowiący Gminy Hażlach powinien więc uwzględnić kompetencje wynikające z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy, jak również z art. 49 ust. 2 tej ustawy.

Tymczasem Rada przepisem § 3 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały postanowiła, że *Dodatek motywacyjny przyznaje się w wysokości:*

a) dla dyrektora szkoły, przedszkola lub zespołu w wysokości nie niższej niż 10% kwoty bazowej określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej i nie wyższej niż 40% kwoty bazowej określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej,

b) dla nauczyciela w wysokości nie niższej niż 3% kwoty bazowej określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej i nie wyższej niż 25% kwoty bazowej określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. Dodatek jest przyznawany procentowo, proporcjonalnie do wymiaru zatrudnienia.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia te naruszają przepis art. 30 ust. 6 w zw. z art. 30 ust. 2 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 w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Wobec tego wysokość dodatku motywacyjnego nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska (dyrektora, nauczyciela). Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone § 3 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały zróżnicowanie wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli oraz 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 pkt 1 ustawy oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

W tym miejscu zasadnym jest powołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt IOSK 203/13 (publ. LEX nr 1557111), zgodnie z którym „Dodatek ten nie jest obligatoryjnym, stałym, niezmiennym składnikiem wynagrodzenia, ale dodatkiem motywującym, fakultatywnym, odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, nie zaś dodatkiem związanym z powierzonym stanowiskiem lub sprawowaną funkcją. Właśnie jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć podlega ocenie przy spełnieniu szczegółowych warunków, o których mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, uzasadniających przyznanie prawa do tego dodatku (...)”. Zbieżne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 315/13 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niewłaściwe określenie w § 3 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały wysokości stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli skutkuje brakiem wypełnienia dyspozycji wymienionego wyżej przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, co przesądza o nieważności całej uchwały.

Rada w § 3 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały postanowiła, że *Nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole/ przedszkolu dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej/ przedszkola w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły/ przedszkola, w której nauczyciel uzupełnia etat.*

W ocenie organu nadzoru przytoczony wyżej przepis wykracza poza zakres zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy upoważnienia i narusza ustawowe kompetencje dyrektora placówki, w której pracuje dany nauczyciel.

Zgodnie z art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2020 poz. 910 ze zm.) *Dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki (...).* Czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do nauczyciela, niebędącego dyrektorem szkoły, wykonuje dyrektor

szkoły, a w stosunku do dyrektora szkoły - wójt. Dlatego też uzależnianie przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli od uzgodnienia z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 777/09, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia przepisu § 3 ust. 3 oraz § 4 ust. 2, załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym, dodatek motywacyjny, dodatek funkcyjny nauczycielowi przyznaje dyrektor, a dyrektorowi szkoły przyznaje wójt gminy Hażlach. Dodatki te, jako składnik wynagrodzenia za pracę, są przyznawane w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. Tym samym Rada Gminy w ramach delegacji art. 30 ust. 6 ustawy nie była uprawniona do unormowania ww. kwestii.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej przyjęto także uregulowania § 4 ust. 3-5 załącznika Nr 1 do uchwały określające, w którym momencie powstaje bądź ustaje prawo do dodatku funkcyjnego. Na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może w uchwale określić jedynie wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków z zastrzeżeniem art. 33 i 34. Określenie w uchwale przez Radę, z którym dniem nauczyciel nabywa prawo do dodatku funkcyjnego bądź je traci nie można uznać za szczegółowy warunek przyznania tego dodatku, a tym bardziej za jego wysokość.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim z wyroku z dnia 18 stycznia 2018r., sygn. akt II SA/Go 1146/17: *Ze sformułowania "szczegółowe warunki przyznawania dodatków" zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 u.K.N. nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.K.N., będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustawy. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (art. 80 zd. 2 Kodeksu pracy). Należy też podkreślić, że uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do dodatku. To, czy należy się dodatek za nieobecności w pracy należy ustalać w oparciu o normy u.K.N. i Kodeksu pracy. I tak np. art. 73 ust. 5 u.K.N. stanowi, iż nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54. Wskazać należy, iż dodatki wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.K.N. stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela. Oznacza to, iż przysługują łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym. O ile zatem zostały przyznane, stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym. W kompetencji określonej w art. 30 ust. 6 u.K.N. do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się również możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą (por. wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 19 września 2008 r., IV SA/Wr 290/08, z dnia 4 grudnia 2008 r., IV SA/Wr 440/08, z dnia 25 czerwca 2008 r., IV SA/Wr 176/08 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2011 r., II SA/Ol 933/11).*

W § 5 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że *Dodatek za trudne lub uciążliwe warunki pracy, w wysokości określonej w ust. 3, wypłaca się w całości, jeżeli nauczyciel realizuje w takich warunkach tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć lub w odpowiedniej części, jeżeli nauczyciel realizuje część tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć w warunkach, o których mowa w ust. 1.*

Zdaniem organu nadzoru, taka regulacja wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, gdyż nie stanowi ani o wysokości dodatku za warunki pracy, ani nie dotyczy szczegółowych warunków jego przyznawania. W wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt IV SA/Wr 169/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził nieważność przepisu uchwały wskazując w uzasadnieniu, iż w kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się uprawnienie rady gminy do określania tego kiedy dodatki, jako składniki wynagrodzenia, winny być wypłacane.

W załączniku Nr 2 do uchwały Rada uregulowała w § 7, że *Informację o przyznaniu nagrody umieszcza się w aktach osobowych nauczyciela.* Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego nie może zawierać postanowień, które mają jedynie charakter informacyjny. Z tego też powodu za niezgodne z prawem należy uznać postanowienie zawarte w § 7 załącznika nr 2 do uchwały.

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 gminnym 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 VIII/76/2020 Rady Gminy Hażlach z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Hażlach oraz ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej nauczycieli w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Hażlach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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