



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 czerwca 2020 r.

Poz. 4557

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.561.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2020 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX.177.2020 Rady Miasta Wojkowice z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, przyznawania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wojkowice, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 oraz 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” w związku z art. 2, art. 7 i art. 32 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 27 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Wojkowice przyjęła uchwałę Nr XIX.177.2020 w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, przyznawania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wojkowice.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2020 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miasta Wojkowice wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym art. 30 ust. 6, ust. 6a i art. 49 ust. 2 ustawy.

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”. 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 przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/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, za nieprawidłową realizację delegacji ustawowej należy uznać regulację załącznika do uchwały (regulaminu) dot. dodatku za warunki pracy. Rada Miasta Wojkowice, w § 6 ust. 1 regulaminu wskazała, iż: *Nauczycielowi pracującemu w trudnych lub uciążliwych warunkach, o których mowa w § 8 i § 9 rozporządzenia, przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy w wysokości 10% jego wynagrodzenia zasadniczego.*

Organ nadzoru podkreśla, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do wynagrodzenia zasadniczego (dotycząca otrzymywanego przez danego nauczyciela osobistego wynagrodzenia zasadniczego), jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy podjęta została z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 Konstytucji RP zasady równego traktowania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że realizacja zajęć, wymienionych w rozporządzenia w punktach od 1 do 19 jako te, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach, oraz zajęć wskazanych w § 9 rozporządzenia w punktach od 1 do 4 jako zajęcia, których prowadzenie przez nauczyciela uznawane jest za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych – jest jednakowo trudna lub uciążliwa dla każdego nauczyciela - bez względu na posiadane kwalifikacje, pełnione funkcje lub stopień awansu zawodowego. Odesłanie więc przez Radę do otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela prowadzącego zajęcia w warunkach trudnych lub uciążliwych z definicji powoduje nierówne traktowanie nauczycieli znajdujących się w obiektywnie takich samych warunkach trudnych lub uciążliwych. Konkludując stwierdzić należy, że sposób unormowania przyjęty przez Radę poprzez odesłanie do wynagrodzenia zasadniczego danego nauczyciela w sposób istotny narusza prawo. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że kwota bazowa stanowiąca podstawę obliczenia wysokości przedmiotowego dodatku powinna być jednolita dla wszystkich nauczycieli pracujących w obiektywnie określonych warunkach trudnych lub uciążliwych. W związku z czym, w ocenie organu nadzoru, przyjęty przez Radę Miasta Wojkowice regulamin w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy.

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Miasta Wojkowice regulamin nie wypełnia zatem w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 ustawy.

Powyższe rozważania odnoszą się także do regulacji dotyczącej dodatku motywacyjnego, tj. § 2 ust. 4 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Ustala się wysokość dodatku motywacyjnego od 1% do 50% osobistego wynagrodzenia zasadniczego.*

W toku dalszej analizy uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Miasta Wojkowice w przepisie § 3 załącznika do uchwały, wskazała katalog warunków stanowiących podstawę do przyznania dodatku motywacyjnego nauczycielowi.

Podkreślić należy, że przepis art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela normuje zagadnienie wysokości zarówno wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia. Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją. Powyższe potwierdza również treść § 6 rozporządzenia. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem 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.

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). Wysokość tego dodatku zależna jest więc od spełnienia kryteriów określonych w regulaminie, a każdy nauczyciel, który kryteria te spełni ma prawo do otrzymania takiego dodatku w odpowiedniej do jego zaangażowania i jakości świadczonej pracy wysokości.

Organ nadzoru zauważa, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w uchwałach można określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym powyżej rozporządzeniu (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1007/09, publ. LEX nr 606778).

Wszelkie natomiast warunki, które wykraczają poza powyższe ramy, powinny być uznane za podjęte bez podstawy prawnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17 (publ. LEX nr 2435886)).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, *poszerzanie bazy dydaktycznej lub pozyskiwanie środków pozabudżetowych w tym pochodzących ze środków europejskich, wykonywanie czynności koordynujących realizację projektów współfinansowanych ze źródeł pozabudżetowych* (§ 3 ust. 7 załącznika do uchwały) należą do podstawowych obowiązków związanych z pracą nauczyciela i w żaden sposób nie wynikają z ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zawartych w § 6 cytowanego rozporządzenia.

W związku z powyższym uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego od powyższych okoliczności pozostaje w sprzeczności z przepisami rozporządzenia, a także stanowi przekroczenie delegacji zawartej w ustawie Karta Nauczyciela.

Dalej, podkreślić należy, że wysokość i warunki przyznania dodatku funkcyjnego nie mogą być uzależnione od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinny jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na stanowisku kierowniczym, gdyż dodatek funkcyjny stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy itp. (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2008 roku, sygn. akt IV SA/Wr 372/08, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie do zaakceptowania w aktualnym porządku prawnym jest więc postanowienie § 4 ust. 6 załącznika do uchwały o następującym brzmieniu: *Ustaloną na podstawie ust. 4 wysokość dodatku funkcyjnego Burmistrz Miasta Wojkowice może zwiększyć maksymalnie o 20%, uwzględniając przede wszystkim złożoność zadań dyrektora, realizację przez niego dodatkowych zadań organizacyjnych, a także warunki społeczne i środowiskowe, w jakich szkoła funkcjonuje*.

Wyżej wskazana regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż przyznaje Burmistrzowi miasta uprawnienie do zwiększenia dodatku funkcyjnego do 20%, które to podwyższenie uzależnione od jego swobodnego uznania. Przede wszystkim wskazać należy, iż Rada nieprawidłowo określiła przesłanki, od których uzależnia się wysokość podwyższenia przez Burmistrza dodatku funkcyjnego tj. zarówno poprzez ustanowienie katalogu otwartego przesłanek, jak również z uwagi na nieprecyzyjne, niedokładne ich określenie (jak np. złożoność zadań). To powoduje, iż brak jest szczegółowego i konkretnego określenia przesłanek oraz wskazania, w jaki sposób każda z nich wpływa na wysokość dodatku funkcyjnego. Podkreślić należy, iż dodatek funkcyjny jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez nauczyciela. Konieczne jest więc takie określenie kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego, by stawki tego dodatku można było określić stosownie do intencji organu stanowiącego, a w konsekwencji, aby uprawniony do dodatku mógł ją zidentyfikować. Wysokość dodatku funkcyjnego nie może być uzależniona od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Podkreślenia wymaga, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do

uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru za niezgodną z prawem należy uznać regulację § 4 ust. 6 załącznika do uchwały, jako sprzeczną z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy.

Powyższe rozważania znajdują także zastosowanie do regulacji zawartej w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Kwotę dodatku motywacyjnego można w uzasadnionych przypadkach obniżyć lub podwyższyć bez konieczności wypowiedzenia zmieniającego warunki pracy i płacy.* Powyższa regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż przyznaje uprawnienie do podwyższenia lub obniżenia dodatku motywacyjnego w bliżej niekreślonych przypadkach. Takie działanie należy uznać za sprzeczne z prawem, tj. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy.

Dalej, w ocenie organu nadzoru, w normie kompetencyjnej z art. 30 ust. 6 ustawy nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do dodatków z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a to stanowi istotne naruszenie prawa. Wobec czego, za niezgodne z prawem należy uznać regulacje zawarte w § 5 ust. 4, 5 i 7 załącznika do uchwały. W ww. przepisach, Rada Miasta Wojkowice wskazała bowiem, iż: *Dodatek nie przysługuje opiekunowi stażu, jeśli nauczyciel odbywający staż nie realizuje go z powodu urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, nieobecności z powodu choroby trwającej dłużej niż 30 dni (§ 5 ust. 4 załącznika do uchwały). Dodatek nie należy się opiekunowi stażu, jeśli nauczyciel pełniący tę funkcję przestaje ją pełnić z powodu nieobecności spowodowanej chorobą trwającą dłużej niż 30 dni, urlopem macierzyńskim, rodzicielskim i urlopem na zasadach urlopu macierzyńskiego. (§ 5 ust. 5 załącznika do uchwały). Dodatek funkcyjny nie przysługuje: w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresie za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz za okres od 1 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaprzestał pełnienia obowiązków, do których przypisany jest ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia tych obowiązków nastąpiło od 1 dnia miesiąca – od tego dnia (§ 5 ust. 7 załącznika do uchwały).*

Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy nie można wywieść bowiem kompetencji rady gminy do określenia przypadków kiedy dodatek nie przysługuje czy też *pozbawiania* dodatku funkcyjnego - stanowiącego w razie przyznania składnik wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela. Przedstawione wyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wr 176/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdzono, że *We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do "cofania" dodatku funkcyjnego w sytuacjach opisanych w § 4 ust. 5 uchwały. Materia ta regulowana jest zarówno innymi przepisami ustawy Karta Nauczyciela (np. art. 73 ust. 5), jak i kodeksem pracy (art. 80), jako że taki dodatek stanowi integralną część wynagrodzenia nauczyciela, co wskazuje art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela i przysługuje łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym. Dodatki bowiem, o ile zostały przyznane, stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym. W kompetencji określonej w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia*

przyznanego ustawą. Dodatek funkcyjny przysługuje w okresie sprawowania funkcji i za ten okres powinien być nauczycielowi wypłacony.

Ponadto, przepis § 9 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi: *Szkoła prowadzi rejestr liczby godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw przepracowanych w danym miesiącu przez poszczególnych nauczycieli. Zgodnie zaś z § 9 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały: Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich zrealizować z przyczyn od niego niezależnych, a w szczególności w związku z:*

- 1) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii lub mrozów,*
- 2) udziałem nauczyciela w konferencji metodycznej,*
- 3) delegowaniem przez dyrektora szkoły do wykonywania pracy w innej formie traktuje się jak godziny faktycznie przepracowane.*

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie posiada upoważnienia do decydowania, w jakich przypadkach przysługuje, a jakich przypadkach 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 do realizacji tego prawa - warunków naliczania (obliczania) i wypłacania. Wskazanych w przepisie art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy zwrotów: 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 orzecznictwem 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 w § 9 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały, 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).

Jednocześnie, przepis § 9 ust. 3 załącznika do uchwały, nie mieści się w delegacji upoważniającej organ stanowiący do określenia warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Idąc dalej, 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. A zatem, w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 12 ust. 1 dot. spraw związanych z organizacją, administrowaniem i finansowaniem szkoły, jak również w § 12 ust. 2 pkt 6 (pozyskiwanie środków finansowych na wspieranie działalności Szkoły z programów europejskich) stanowi wykroczenie poza delegację i w ocenie organu nadzoru nie może stanowić kryterium przyznania nagrody za osiągnięcia w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Organu nadzoru ma również zastrzeżenia do treści § 11 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały, gdzie Rada określiła, że „Wysokość Nagrody Burmistrza określa corocznie Burmistrz Miasta Wojkowice w drodze zarządzenia.” Wysokość Nagrody Dyrektora Szkoły nie może być wyższa od 80% wysokości ustalonej na dany rok Nagrody Burmistrza Miasta.” Powyższe nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji z art. 30 ust. 6 pkt 3 w zw. z ust. 1 pkt 4 ustawy.

Jednocześnie wspomnieć należy, iż niniejsza uchwała miała na celu wypełnienie dwóch delegacji ustawowych tj. delegacji wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy oraz z art. 49 ust. 2 ustawy. Jednakże, w omawianym przypadku – przy uwzględnieniu konstrukcji uchwały (jeden załącznik określający materię regulaminową oraz przyznawania nagród, jak również utrata mocy poprzedniej uchwały zawierającej regulacje w tych dwóch zakresach) – nie jest możliwe wyeliminowanie wyłącznie wskazanych wadliwych postanowień uchwały w zakresie określenia nagród. Ponadto taka ingerencja nadzorcza byłaby równoznaczna z wypaczeniem woli Rady Miasta Wojkowice.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIX.177.2020 Rady Miasta Wojkowice z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, przyznawania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wojkowice, 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