



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2020 r.

Poz. 1108

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.68.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 XV/74/2019 Rady Gminy Milówka z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu wypłacania nauczycielom placówek oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Milówka, przewidzianych przez Kartę Nauczyciela dodatków do wynagrodzeń, wynagrodzeń za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń związanych ze stosunkiem pracy - 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 art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2019 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr XV/74/2019 w sprawie uchwalenia Regulaminu wypłacania nauczycielom placówek oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Milówka, przewidzianych przez Kartę Nauczyciela dodatków do wynagrodzeń, wynagrodzeń za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń związanych ze stosunkiem pracy.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6 pkt 1, 2 i 3 oraz art. 49 ust. 1 i 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy oraz art. 5 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 ustawy. 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 – 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.

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 (kompleksowym) unormowaniu tego zagadnienia w treści podejmowanej uchwały. Cytowany wyżej przepis ustawy – Karta Nauczyciela 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 przyjęty przez Radę Gminy Milówka regulamin nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 ustawy, wobec czego koniecznym staje się stwierdzenie nieważności uchwały w całości. W § 8 ust. 1 lit. c analizowanej uchwały nie unormowano warunku ujętego w § 6 pkt 3 rozporządzenia, a dotyczącego wprowadzania innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania. Rozporządzenie określa bowiem jedynie warunek ogólny, a rolą lokalnego uchwałodawcy jest ustalenie warunków szczegółowych, czego Rada w analizowanym przypadku nie uczyniła. Co więcej, Rada dokonała modyfikacji warunku ogólnego wyrażonego w § 6 pkt 3 rozporządzenia wskazując w § 8 ust. 1 lit. c Regulaminu na kryterium (warunek) *stałego podnoszenia kwalifikacji (...)*. Tymczasem podnoszenie kwalifikacji nie może zostać uznane za kryterium dodatkowe, gdyż stanowi już ono przedmiot odrębnych regulacji ustawowych.

Dokonując dalszej analizy § 8 ust. 1 Regulaminu wskazać należy, że Rada Gminy nie unormowała warunku ujętego w § 6 pkt 6 rozporządzenia, a dotyczącego realizowania w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej. Wskazane wyżej uchybienia, polegające na braku wyczerpania delegacji ustawowej określonej przepisem

art. 30 ust. 6 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa wpływające na negatywną ocenę legalności całej uchwały.

W dalszej kolejności, zdaniem organu nadzoru, za warunki przyznania dodatku motywacyjnego nie może zostać uznane poprawnie wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa lub stosunku pracy. Zatem warunki określone przez Radę w § 8 ust. 1 lit. e, tiret pierwsze, piąte i szóste Regulaminu naruszają prawo w sposób istotny. Warunki te dotyczą odpowiednio kryteriów: *systematyczne i efektywne przygotowywanie do przydzielonych obowiązków, dbałość o mienie szkoły i poszerzenie bazy dydaktycznej, prowadzenie dokumentacji szkolnej i pedagogicznej*.

Na marginesie, wskazać również należy, iż w Regulaminie brak jest określenia liczby warunków, których spełnienie uprawnia do otrzymania dodatku motywacyjnego.

Ponadto należy zaznaczyć, iż 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 muszą być oceniane przez uprawniony podmiot, który gdy uzna, że nauczyciel spełnił kryteria do przyznania dodatku motywacyjnego jest **obowiązany** mu ten dodatek przyznać (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/11; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem, z treści § 7 ust. 1 Regulaminu wynika, iż dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy. Rada postanowiła bowiem, że *Nauczycielowi w zależności od osiągniętych wyników pracy, może być* przyznany dodatek motywacyjny. Zdaniem organu nadzoru, przyznanie nauczycielowi tego dodatku, nie może mieć takiego charakteru. Po dokonaniu oceny przez uprawniony podmiot, który stwierdzi, że nauczyciel spełnił kryteria do przyznania mu dodatku motywacyjnego jest on obowiązany temu nauczycielowi dodatek przyznać.

Ponadto, w § 8 ust. 1 lit. a, lit. b, lit. d i lit. e Regulaminu przedstawione zostały przesłanki, których spełnienie umożliwia uzyskanie prawa do dodatku motywacyjnego. W przepisach tych Rada posłużyła się zwrotem „*a w szczególności*”, stwarzając otwarty katalog przesłanek. Użycie takiego zwrotu powoduje, iż możliwe jest realizowanie innych warunków nieprzewidzianych przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny niż Rada Gminy podmiot będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałę warunki uprawniające nauczyciela do nabycia prawa do dodatku motywacyjnego. Tymczasem warunki te muszą być określone jasno i precyzyjnie wyłącznie przez Radę Gminy. Zdaniem organu nadzoru § 8 ust. 1 lit. a, lit. b, lit. d i lit. e Regulaminu w zakresie wyrazów: „*a w szczególności*” istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje również, że w odniesieniu do dyrektora szkoły Rada władna jest dodatkowo do uszczegółowienia ogólnego warunku przyznania dodatku motywacyjnego określonego w § 6 pkt 5 rozporządzenia. Podkreślenia wymaga, iż wysokość dodatku motywacyjnego nie zależy od zajmowanego stanowiska, tylko od spełnienia określonych kryteriów, uszczegółowionych w Regulaminie przez Radę.

Poza zakresem delegacji ustawowej znajdują się również unormowania zawarte w:

- § 7 ust. 4 i ust. 5 Regulaminu (dotyczące odpowiednio: wskazania podmiotu przyznającego dodatek motywacyjny dla *nauczyciela uzupełniającego etat w innej szkole* oraz trybu przyznania wskazanego dodatku dla *nauczyciela przeniesionego na podstawie art. 18 Karty Nauczyciela*),

- § 11 Regulaminu, w którym Rada określiła przesłanki negatywne przyznania dodatku motywacyjnego. Wskazane powyżej unormowania w żadnej mierze nie mogą być utożsamiane ze szczegółowymi warunkami przyznania dodatku motywacyjnego, do ustalenia których Rada została upoważniona na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru ustalił, że Rada w § 3 - § 5 Regulaminu uregulowała kwestie związane z przyznaniem dodatku funkcyjnego. Przepis § 3 ust. 2 Regulaminu zawiera tabelę, w której zostały przyjęte procentowe stawki dodatku funkcyjnego w odniesieniu do stawki bazowej. Pojęcie stawki bazowej Rada Gminy zdefiniowała w § 2 lit. i Regulaminu postanawiając, że pod pojęciem **stawki bazowej** należy rozumieć *kwotę bazową dla nauczycieli określaną co roku w ustawie budżetowej*. W tym miejscu należy podkreślić, że dodatek funkcyjny jest stałym i obligatoryjnym składnikiem wynagrodzenia przysługującym podmiotom wskazanym w § 5 rozporządzenia. Powinien być on zatem wypłacany niezależnie od uchwalenia ustawy budżetowej. Tymczasem obowiązujące przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) wprost przewidują sytuacje, w których ustawa

budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie zostaną ogłoszone przed dniem 1 stycznia, a podstawą gospodarki finansowej jest przedstawiony Sejmowi odpowiedni projekt ustawy, o którym mowa w art. 141 lub w art. 144, a to zgodnie z art. 145 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy. Powyższe oznacza, (przy uwzględnieniu rocznego okresu obowiązywania ustawy budżetowej) stan niepewności prawnej przy ustalaniu dodatku funkcyjnego w przypadku nieogłoszenia ustawy budżetowej przed dniem 1 stycznia.

Podkreślić należy, iż uchwała w przedmiocie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały w sprawie ustalenia wysokości dodatków do wynagrodzenia, w analizowanym przypadku dodatków funkcyjnego, powinny być precyzyjne i jednoznaczne. Ustalając wysokość dodatku funkcyjnego adresat normy prawnej powinien, w każdym dniu roku uczynić to w sposób jednoznaczny, precyzyjny, jasny i prosty, niepozostawiający wątpliwości prawnych i interpretacyjnych.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Milówka, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Bezsprzeczne jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Milówka poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy należy dojść do wniosku, iż z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie (jednoznacznie) wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość. Dodatek funkcyjny stanowi bowiem stały składnik wynagrodzenia nauczyciela, a prawidłowo ustalona wysokość dodatku jest istotna zarówno z punktu widzenia praw nabytych przez osoby, którym powierzono stanowisko lub funkcje określone w § 5 rozporządzenia, jak również, w równie istotnym aspekcie dyscypliny finansów publicznych.

W dalszej kolejności organ nadzoru uznał, iż w sposób istotnie naruszający art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z art. 32 Konstytucji RP sformułowany został przez Radę przepis § 3 ust. 6 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że *Nauczycielowi przedszkola przysługuje wynagrodzenie za wychowawstwo tylko za jeden oddział, niezależnie od liczby oddziałów, w których prowadzi zajęcia. Nauczycielowi, o którym mowa wyżej zatrudnionemu w niepełnym wymiarze zajęć, przysługuje dodatek za wychowawstwo w pełnej wysokości.* Na wstępie przyjdzie zauważyć, że Rada posłużyła się w analizowanym przepisie pojęciem *wychowawstwa* w odniesieniu do nauczyciela przedszkola. Tymczasem, zgodnie z § 5 pkt 2 lit. d rozporządzenia, w przypadku dodatku funkcyjnego, odnieść należy się do *nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym*. Użycie przez Radę terminu *wychowawstwa* powoduje, że przepis § 3 ust. 6 Regulaminu, staje się niejasny i nieczytelny zarówno w kontekście przywołanego przepisu rozporządzenia, jak również w kontekście innych przepisów Regulaminu (vide: § 3 ust. 4 poz. 3 w części tabelarycznej). W ocenie organu nadzoru za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równego traktowania, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, uznać należy również ograniczenie prawa do wyłącznie jednego dodatku funkcyjnego w przypadku pełnienia funkcji (tu: bycia opiekunem) w więcej niż jednym oddziale przedszkolnym. W ocenie organu nadzoru za każdą pełnioną funkcję (wychowawstwo klasy, opiekę nad oddziałem przedszkolnym) przysługuje odrębny dodatek w wysokości ustalonej przez Radę. Nie można zgodzić się również z zasadą ustaloną przez Radę Gminy Milówka, że *Nauczycielowi, o którym mowa wyżej zatrudnionemu w niepełnym wymiarze zajęć, przysługuje dodatek za wychowawstwo w pełnej wysokości.* Wręcz przeciwnie, z zasady równego traktowania wynika obowiązek proporcjonalnego pomniejszenia dodatku funkcyjnego w przypadku zatrudnienia nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym w niepełnym wymiarze czasu pracy (zatrudnionego na niepełny etat). Niedopuszczalną byłaby bowiem sytuacja, w której osoba zatrudniona w niepełnym wymiarze wynagradzana będzie w sposób odpowiadający wynagradzaniu osób zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin.

W dalszej kolejności wskazać należy, że poza zakresem delegacji ustawowej znajdują się również unormowania zawarte w § 5 Regulaminu, w którym Rada określiła czasookresy, w których dodatek funkcyjny nie przysługuje. Wskazane powyżej unormowania w żadnej mierze nie mogą być utożsamiane ze szczegółowymi warunkami przyznania dodatku funkcyjnego, do ustalenia, których Rada została upoważniona na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Uwzględniając obligatoryjny (i związany z pełnioną funkcją) charakter przedmiotowego dodatku, stwierdzić należy, że przesłanki jego pozbawienia określone zostały już w przepisach powszechnie obowiązujących.

W § 13 Regulaminu Rada Gminy unormowała wysokość stawki dodatku dla nauczycieli, którym przysługuje dodatek za pracę w warunkach trudnych lub uciążliwych dla zdrowia. Rada ustaliła wysokość przedmiotowego dodatku *jako 10% stawki godzinowej wyliczonej z wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela* (tak: § 13 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu) oraz *5% stawki godzinowej wyliczonej z wynagrodzenia zasadniczego, za każdą efektywnie przepracowaną godzinę* (tak: § 13 ust. 3 Regulaminu). Organ nadzoru pragnie podkreślić, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się 10% lub 5% stawki godzinowej wyliczonej z wynagrodzenia **zasadniczego nauczyciela**, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za warunki pracy z tytułu wykonywania pracy w trudnych lub uciążliwych, podjęta została z istotnym naruszeniem, wynikającej z art. 32 Konstytucji RP, zasady równego traktowania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że zawarty w § 8 rozporządzenia w punktach od 1 do 19 wykaz zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach, oraz w § 9 rozporządzenia w punktach od 1 do 4 wykaz zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela uznawane jest za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych – jest jednakowo trudny lub uciążliwy dla każdego nauczyciela - bez względu na posiadane kwalifikacje, pełnione funkcje lub stopień awansu zawodowego. Odesłanie więc przez Radę do 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.

Za niezgodne z zasadami poprawnej legislacji uznać należy również odesłanie zawarte w § 12 ust. 2 lit. c Regulaminu, mocą którego Rada postanowiła, że *Za pracę w trudnych warunkach uznaje się prowadzenie przez nauczycieli: (...) inne zajęcia niż wymienione w § 8 Rozporządzenia*. Otóż, wręcz przeciwnie, to właśnie katalog zawarty w § 8 rozporządzenia w punktach od 1 do 19 zawiera wykaz zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach. Za niezgodną z prawem uznać należy również samą konstrukcję prawną § 12 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że *Za pracę w trudnych warunkach uznaje się prowadzenie przez nauczycieli: (...)*. Organ nadzoru wskazuje, że wyłączna kompetencja w powyższym zakresie (do ustalenia katalogu, do uznania) przysługuje właściwemu ministrowi i kompetencja ta zmaterializowała się już w przepisach rozporządzenia (tu: w § 8 rozporządzenia). Podkreślić bowiem należy również, że kompetencja Rady sprowadza się w analizowanym zakresie wyłącznie do ustalenia w uchwale wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków (...), a to zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Wskazać należy również, że przepis § 14 Regulaminu w brzmieniu: *Dodatki za warunki pracy ustala dyrektor* narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Wyłączna kompetencja do ustalania wysokości stawek dodatków, w tym dodatków za pracę w warunkach trudnych lub uciążliwych dla zdrowia, przysługuje organowi stanowiącemu gminy.

W toku dalszej analizy uchwały organ nadzoru ustalił, że w § 15 i § 16 Regulaminu Rada zawarła postanowienia dotyczące wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Wskazać należy, że ustawodawca w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy przewidział dla rady gminy uprawnienie do uregulowania: warunków **obliczania i wypłacania** wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 2). Analizując treść § 15 i § 16 Regulaminu stwierdzić należy, że Rada nie wyczerpała delegacji ustawowej w zakresie obejmującym ustalenie szczegółowych warunków **wypłacania** wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Za wykraczający poza delegację ustawową uznać należy również przepis § 16 Regulaminu, w którym Rada Gminy postanowiła, że *Godziny doraźnego zastępstwa nauczyciela, który zastępuje nieobecnego nauczyciela, obliczane są z pensum bazowego nauczyciela, który go zastąpił i realizuje jego planowane godziny*. 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.

Organu nadzoru wskazuje również, że uregulowanie § 26 Regulaminu jest sprzeczne z przepisem art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy. W treści § 26 Regulaminu Rada Gminy wskazała, że *Nauczycielom przysługuje dodatkowe wynagrodzenie za sprawowanie opieki nad uczniami w ramach „zielonych szkół” – 150,00 zł za jeden tydzień pobytu*. Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z przepisem art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, w regulaminie wynagradzania nauczycieli, rada gminy jest zobowiązana określić 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. Stosownie zaś do treści art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy wynagrodzeniem tym są nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Trzeba zauważyć, że sposób sformułowania przepisu § 26 Regulaminu, tj. użycie zwrotu *przysługuje dodatkowe wynagrodzenie* nie wskazuje, aby przyznane nim świadczenia nosiły charakter nagrody czy świadczenia wynikającego ze stosunku pracy. Tym samym Rada Gminy przyznając nauczycielom dodatkowe wynagrodzenie za opiekę nad dziećmi w ramach *zielonej szkoły* naruszyła art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, gdyż ani wymieniony już art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy, ani żaden inny przepis ustawy nie przewiduje wynagrodzenia dodatkowego, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela. Wymaga również zasygnalizowania, że nawet gdyby przyjąć, że przepis § 26 Regulaminu nie przyznaje *wynagrodzenia dodatkowego*, lecz reguluje wyłącznie kwestię dotyczącą godzin ponadwymiarowych, to Rada Gminy na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy – nie posiada kompetencji do decydowania, w jakich przypadkach przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, są to bowiem w istocie warunki *przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe*, a nie warunki obliczania i wypłacania, do czego upoważnia radę ustawa.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 290/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Przepis § 10 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały stanowiący, iż nauczycielom przysługuje wynagrodzenie dodatkowe za sprawowanie opieki nad dziećmi wyjeżdżającymi do innych miejscowości w ramach zielonych szkół – jak za 10 godzin ponadwymiarowych tygodniowo jest natomiast niezgodny z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, który zawiera upoważnienie dla rady gminy jedynie do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (...)*.

W toku dalszej analizy uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy Milówka w rozdziale VII Regulaminu zawarła postanowienia dotyczące nagród przyznawanych *w ramach specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli*. 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 opracowaniu w szkole co najmniej roku.

W analizowanej uchwale (§ 22 i § 23 Regulaminu) Rada Gminy Milówka doprecyzowała ustawowe kryteria przyznawania nagród, z pominięciem jednakże osiągnięć nauczycieli 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 Milówka nie uwzględniła w uchwale 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 Gminy 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 badaną uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 49 ust. 2 ustawy, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa, wpływającym na negatywną ocenę legalności uchwały w całości.

W dalszej kolejności należy stwierdzić, że badana uchwała, w części dotyczącej kryteriów i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli jest obciążona również inną, istotną wadą prawną.

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. 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. Tymczasem w § 22 Regulaminu Rada, jako kryteria brane pod uwagę przy *przyznawaniu nagród dyrektorom* wskazała w szczególności: *odpowiednie sprawowanie nadzoru pedagogicznego* (lit. a), *racjonalne i oszczędne planowanie i wydatkowanie środków budżetowych oraz racjonalne pozyskiwanie i wydatkowanie środków pozabudżetowych* (lit. b), *podejmowanie kreatywnych oraz efektywnych zadań w zakresie realizacji projektów edukacyjnych finansowanych z funduszy zewnętrznych oraz zarządzanie tymi projektami* (lit. c). Wskazane działania w żadnej mierze nie mogą być utożsamiane z osiągnięciami w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Za wykraczający poza ramy delegacji ustawowej uznać należy również przepis § 24 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że *Nagrodę Wójta przyznaje się raz na trzy lata. W szczególnie uzasadnionych przypadkach można ją przyznać częściej.*

Konkludując, Rada Gminy w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 49 ust. 2 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W dalszej kolejności, odnosząc się do wskazanego w podstawie prawnej uchwały trybu jej podjęcia (tu: *po uzyskaniu opinii* związków zawodowych zrzeszających nauczycieli), organ nadzoru wskazuje, że tryb ten jest niezgodny z przepisem art. 30 ust. 6a ustawy, wskazującym jednoznacznie, że regulamin podlega **uzgodnieniu** ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Na koniec organ nadzoru pragnie odnieść się ustalane przez Radę Gminy Milówka w § 4 uchwały trybu wejścia w życie przepisów badanej uchwały. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z przepisem art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z kolei w przepisie art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP wskazano, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Dalej, należy wskazać, że z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym miejscu trzeba podnieść, że z treści art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W ocenie organu nadzoru, § 4 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 30 ust. 6 ustawy. W wyżej powołanym § 4 uchwały uregulowano, iż *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2019 r.* Przedmiotową uchwałę Rada podjęła w dniu 30 grudnia 2019 r., a została ona opublikowana w Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 14 stycznia 2020 r., poz. 493. Należy zauważyć, że w § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła o uchwaleniu nowego Regulamin wypłacania nauczycielom placówek oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Milówka, przewidzianych przez Kartę Nauczyciela dodatków do wynagrodzeń, wynagrodzeń za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń związanych ze stosunkiem pracy, w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, a zatem podjęła próbę uregulowania z mocą wsteczną (od 1 września 2019 r.) wynagrodzeń wypłaconych już nauczycielem zatrudnianym w jednostkach oświatowych prowadzonym przez Gminę Milówka. Wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju regulacje z mocą wsteczną istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią (którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja naraża obywatela (tutaj nauczyciela) na skutki, których nie dało się przewidzieć w momencie wypłaty wynagrodzenia w ukształtowanej już sytuacji faktycznej lub prawnej konkretnego pracownika. Niedopuszczalnym jest, by bliżej niedookreślone konsekwencje wynikające ze zmiany stanu prawnego odnoszone były do sytuacji, które zaistniały, przed wejściem w życie dokonanej zmiany.

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 XV/74/2019 Rady Gminy Milówka z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu wypłacania nauczycielom placówek oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Milówka, przewidzianych przez Kartę Nauczyciela dodatków do wynagrodzeń, wynagrodzeń za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń związanych ze stosunkiem pracy- została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak