



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 września 2016 r.

Poz. 4206

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.70.5.2016.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XX/181/16 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miejską Lubin.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 lipca 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) w związku art. 30 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.), Rada Miejska w Lubinie podjęła uchwałę nr XX/181/16 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków : motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miejską Lubin.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 18 lipca 2016 r. pismem nr RM.0002. 07.2016 z dnia 13 lipca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano także art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,

2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,

3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach

- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.

W myśl ust. 1 tego artykułu wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego 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 i dodatków socjalnych określonych w art. 54.

W kontekście ustalania regulaminu wynagradzania nauczycieli w zakresie określania wysokości stawek i szczegółowych warunków przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy istotne są regulacje objęte treścią Rozporządzenia Ministra Edukacji i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.).

Zgodnie z § 6 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym; 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; 3) wprowadzenie 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.

Stosownie do przywołanego przepisu Rada Miejska w Lubinie podjęła uchwałę zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową.

Jednakże, Rada ustalając w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały wysokość dodatku motywacyjnego dokonała tego poprzez rozróżnienie jego maksymalnej wysokości w oparciu o pełnioną funkcję w szkole przez nauczyciela wskazując, że dodatek motywacyjny przyznaje:

1) dla nauczycieli – dyrektor szkoły (placówki) w wysokości do 30 % wynagrodzenia zasadniczego,

2) dla wicedyrektorów i innych nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w szkole (placówce) – dyrektor szkoły (placówki) w wysokości do 50 % wynagrodzenia zasadniczego,

3) dla dyrektorów szkół (placówek) – Prezydent Miasta w wysokości do 70 % wynagrodzenia zasadniczego.

Zdaniem organu nadzoru zastosowanie przez Radę kryterium pełnienia określonej funkcji przy ustalaniu maksymalnej stawki procentowej dodatku motywacyjnego narusza art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 6 rozporządzenia, w którym określono ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela: „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, w kontekście art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań. Wskazuje na to również treść przywołanego już § 6 rozporządzenia.

Trzeba zauważyć, że analiza zapisów § 2 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały w kontekście przepisu § 6 rozporządzenia, nie może prowadzić do wniosku, że uzasadnieniem dla zróżnicowania maksymalnych

stawek procentowych dodatku motywacyjnego dla dyrektora szkoły są przesłanki określone w ust. 2. W ocenie bowiem organu nadzoru swoiste warunki określone dla dyrektora szkoły w tym przepisie załącznika do uchwały mieszczą się w zakresie ogólnego warunku wskazanego w § 6 pkt 5 rozporządzenia, a mianowicie szczególnie efektywnego wypełniania zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem. Oczywistym jest również fakt odmienności warunków w zakresie szczególnie efektywnego wypełniania zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem w odniesieniu do dyrektora i wicedyrektora szkoły, a nauczyciela dydaktycznego. Niemniej jednak wskazany warunek ma zastosowanie zarówno ogólnie do nauczycieli, jak również do dyrektorów i wicedyrektorów szkół. Podobnie zresztą jak każdy inny warunek określony w § 6 rozporządzenia. Tym samym nie sposób uznać zasadności, w kontekście kwestionowanych zapisów uchwały sytuacji, w której jednakowo wysoko oceniona jakość świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań przez nauczyciela, wicedyrektora i innych nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w szkole (placówce) oraz dyrektora szkoły może powodować przyznanie całkowicie odmiennych maksymalnych wysokości procentowych dodatku motywacyjnego, tylko z uwagi na pełnioną funkcję. Takie bowiem rozróżnienie stoi w oczywistej sprzeczności z samym charakterem dodatku motywacyjnego, a więc składnika wynagrodzenia nauczyciela uzależnionego jedynie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań. Wszelkie dodatkowe czynności, do których wykonywania jest obowiązany dyrektor, wicedyrektor szkoły i inny nauczyciel zajmujący stanowisko kierownicze w szkole (placówce), a których nie wykonują nauczyciele, są wynagradzane w postaci dodatku funkcyjnego.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza także orzecznictwo sądowoadministracyjne, między innymi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Olsztynie z dnia 26 sierpnia 2008 r. (sygn. akt II SA/Ol 365/08), w którym Sąd stwierdził: „Zasadnym jest zatem stwierdzenie, że 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.”

Ponadto, słusznym jest przywołanie stanowiska zajętego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 315/13) zgodnie z którym: „(...) wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 powołanego wyżej rozporządzenia. Wobec tego nieuprawnione jest różnicowanie w § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dla dyrektora szkoły. Niewątpliwie narusza to w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.”

Mając zatem powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru **§ 3 ust. 1 pkt 1-3 załącznika do uchwały**, które różnicują wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli, wicedyrektora i innych nauczycieli zajmujących stanowisko kierownicze oraz dyrektora szkoły naruszają w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karty Nauczyciela oraz § 6 przytoczonego wcześniej rozporządzenia.

W § 4 ust. 1 załącznika do uchwały ustalono, że *nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko dyrektora, wicedyrektora lub inne stanowisko kierownicze w szkole (placówce), przewidziane w statucie, przysługuje dodatek funkcyjny, liczony od wynagrodzenia zasadniczego, w wysokości:*

1) dyrektor: przedszkola, szkoły, gimnazjum, zespołu szkół, placówki oświatowo-wychowawczej, poradni psychologiczno-pedagogicznej – do 160% miesięcznie,

2) wicedyrektor i inne stanowiska kierownicze – do 80% miesięcznie.

Z kolei w **§ 8 załącznika do uchwały** Rada postanowiła, że *nauczycielowi przysługuje dodatek za trudne warunki pracy, o których mowa w § 8 rozporządzenia w wysokości od 15% do 20% kwoty bazowej określonej dla nauczycieli w ustawie budżetowej na dany rok.*

Stosownie do przywołanego już postanowienia art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (m.in. dodatku funkcyjnego i za warunki pracy) oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34.

Zdaniem organu nadzoru analiza powyższych przepisów załącznika do przedmiotowej uchwały w kontekście upoważnienia ustawowego prowadzi do wniosku, że tak skonstruowane zapisy nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację kompetencji przyznanej Radzie mocą art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Stwierdzenia bowiem wymaga, że w § 4 ust. 1 oraz § 8 wskazano wprawdzie wysokość stawek dodatków funkcyjnego i za warunki pracy, jednak dokonano tego w sposób wadliwy.

W zakresie sposobu ustalania wysokości dodatków w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Jednakże wraz z przedziałowym ustaleniem wysokości konkretnego dodatku organ prowadzący jest obowiązany do wskazania odpowiednich kryteriów różnicujących, których zastosowanie umożliwi jednoznaczne określenie wysokości dodatku. W tym miejscu warto przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 22 maja 2013 r. (sygn. akt I OSK 203/13) w którym wskazano: „*Uchwałodawca musi zatem określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionych do dodatku. Dodatek ten stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci.*” Zatem z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wyraźnie wynikać nie tylko wysokość tych dodatków, ale także w przypadku określenia ich wysokości w sposób przedziałowy (od – do, bądź ich maksymalną czy też minimalną wysokość) również kryteria według których zostanie dokonane ustalenie konkretnej stawki dodatku, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest możliwa jego wysokość i co decyduje o jego wysokości, bowiem stanowi on jeden ze składników wynagrodzenia nauczyciela.

Tymczasem w przedmiotowym przypadku kwestię związaną z określeniem wysokości stawek stosownych dodatków (funkcyjnego oraz za warunki pracy) ustalając jedynie górną granicę dodatku (§ 4 ust. 1 – dodatek funkcyjny) czy też przedział (§ 8 – dodatek za warunki pracy) Rada nie określając jednoznacznych kryteriów różnicujących ich wysokość pozostawiła do ostatecznego arbitralnego, jednostronnego rozstrzygnięcia innym podmiotom, a więc bądź to dyrektora szkoły czy też Prezydenta Miasta Lubina, co w ocenie organu nadzoru prowadzić może do nierównego i dyskryminującego traktowania poszczególnych nauczycieli.

Na mocy art. 30 ust. 6 w związku z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela do wyłącznej kompetencji Rady należy określenie wysokości stawek dodatków (w tym dodatku funkcyjnego i za warunki pracy), w tym również szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Niezgodne z normą kompetencyjną art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela będzie zatem, jak wskazano powyżej pozostawienie kwestii związanych z określeniem wysokości dodatku funkcyjnego i za warunki pracy rozstrzygnięciom innych podmiotów na podstawie bliżej nieokreślonych kryteriów.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru **§ 4 ust. 1 oraz § 8 załącznika do uchwały**, z uwagi na brak określenia kryteriów różnicujących wysokość dodatków naruszają w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karty Nauczyciela.

Z kolei stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 załącznika do uchwały określających maksymalną wysokość dodatku motywacyjnego oraz dodatku funkcyjnego spowodowałoby pozostawienie w obrocie prawnym regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Lubin, którego zapisy dotyczące wskazanych dodatków nie będą zawierały niezbędnego elementu, a więc określenia ich wysokości. Wadliwość zapisów różnicujących maksymalną wysokość dodatku motywacyjnego oraz funkcyjnego powoduje de facto niemożność w sposób prawidłowy i zgodny z wolą Rady wykonania przedmiotowej uchwały w zakresie przyznawania tych dodatku motywacyjnego.

Ponadto trzeba zauważyć, że z redakcji przepisu ustawowego wynika, że ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy regulaminu wynagradzania nauczycieli, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Wynika to wprost z redakcji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Zgodnie natomiast z pkt 1 tego artykułu organ prowadzący określa w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a więc dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy. Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (tu: Rada Miejska) został upoważniony na podstawie w/w przepisu do uregulowania w formie regulaminu ściśle określonych obligatoryjnych i przedmiotowo istotnych kwestii dotyczących wynagradzania nauczycieli. Tak więc, aby prawidłowo wypełnić

delegację ustawową organ prowadzący przy uchwalaniu regulaminu wynagradzania nauczycieli winien bezwzględnie uregulować prawidłowo wszystkie aspekty określone w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, w tym również wysokości dodatku motywacyjnego oraz funkcyjnego.

Analiza załącznika do uchwały, mając na uwadze całokształt powyższych uwag dotyczących § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 załącznika do uchwały prowadzi do wniosku, że konsekwencją wadliwego ustalenia wysokości dodatku motywacyjnego i funkcyjnego jest brak wszystkich obligatoryjnych elementów regulaminu wskazanych przez ustawodawcę. Wadliwość bowiem § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 załącznika do uchwały uzasadniająca stwierdzenie jego nieważności powoduje, że przedmiotowa uchwała nie określa kwestii wysokości dodatku motywacyjnego i funkcyjnego.

W konsekwencji, brak określenia wysokości dodatku motywacyjnego i funkcyjnego stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, tym samym uchwała z powyższych względów podlegać musi stwierdzeniu nieważności w całości jako naruszająca w sposób istotny przepis prawa.

Jak natomiast stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. syng. akt II GSK 357/11: „*Ustawa o samorządzie gminnym nie dookreśla zwrotu "nieistotne naruszenie prawa". W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się jednak, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) 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 związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak