



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 1177

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.47.2025 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 20 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 t.j.; dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XI/82/2025 Rady Miejskiej w Końskich z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Końskie – w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Końskich na sesji w dniu 14 lutego 2025 r. podjęła uchwałę nr XI/82/2025 w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Końskie. Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 30 ust. 6 i 6a, art. 49 ust. 2 i art. 91d pkt 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2024 r., poz. 986 t.j.; dalej: „KN”). Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 21 lutego 2025 r. Organ nadzoru w dniu 10 marca 2025 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień do 17 marca 2025 r. W wyznaczonym terminie Rada nie złożyła wyjaśnień w sprawie.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały pod względem legalności, organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 ust. 1 oraz w § 6 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego Załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada wprowadziła dodatkowe, nieprzewidziane przepisami prawa ograniczenia w przyznawaniu dodatku motywacyjnego. Za niedopuszczalne pod względem prawnym należy uznać przepisy Regulaminu, w myśl których, odpowiednio: nauczyciel nabywa prawo do dodatku motywacyjnego po przepracowaniu w danej szkole jednego semestru roku szkolnego, zaś dyrektor – po przepracowaniu w szkole prowadzonej przez gminę Końskie jednego semestru roku szkolnego. Wprowadzenie warunku wiążącego przyznanie dodatku motywacyjnego z przepracowanym okresem, narusza § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej 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 2024 r., poz. 755 t.j.). Kompetencje rady gminy dotyczą bowiem takich kwestii jak określenie wysokości stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, przy czym te szczegółowe warunki muszą się mieścić w ramach ogólnych warunków określonych w § 6 rozporządzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny we

Wrocławiu w wyroku z dnia 31 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 304/06, stwierdził że „przepisy art. 30 ust. 5 i 6 ustawy Karta Nauczyciela upoważniają ministra właściwego do spraw oświaty do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego oraz właściwy organ prowadzący szkołę do określenia szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Z brzmienia tych przepisów wynika, że określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, ma na celu konkretyzację ogólnych warunków określonych w wydanym na podstawie art. 30 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej dnia 31 stycznia 2005 r. (...)” Kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 249/08). Stąd też należy stwierdzić, że uwarunkowanie w regulaminie wydanym na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela przyznania dodatku motywacyjnego posiadaniem przez nauczyciela danego okresu pracy w szkole nie tylko wykracza poza przyznaną Radzie powyższym przepisem ustawy delegację, ale również stoi w sprzeczności z celem jego przyznania i godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP. „Szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego”, o których mowa w przywołanym wyżej przepisie ustawy, muszą wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w § 6 Rozporządzenia (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 960/19). Tymczasem warunek posiadania określonego stażu pracy nie mieści się w ramach ogólnych warunków określonych w Rozporządzeniu.

W ślad za powyższym, w § 7 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego Załącznik do przedmiotowej uchwały, niezasadnie zróżnicowano stawki dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dla dyrektorów, podczas gdy wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska (funkcji dyrektora szkoły). Wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela jest uzależniona wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Przepis art. 30 ust. 2 KN 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 w § 7 ust. 3 Załącznika 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) – narusza to w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 pkt 1 KN oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. W tym miejscu zasadnym jest także powołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 203/13, 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”. Odnosząc się do powyższych rozważań, należy stwierdzić, że z treści uchwały nie można w sposób jednoznaczny wywnioskować jaka jest wysokość stawki dodatku motywacyjnego obowiązująca jednolicie dla wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Końskie, bez względu na sprawowaną przez nich funkcję. Niewłaściwe określenie w § 7 ust. 3 Załącznika do uchwały wysokości stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli skutkuje brakiem wypełnienia dyspozycji wymienionego wyżej przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 KN, co przesądza o nieważności całej uchwały.

Ponadto, w § 19 ust. 6 zd. 2 Załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że tryb przyznawania nagrody dyrektora określa regulamin szkolny. Tym samym, Rada wprost przekazała dyrektorom szkół kompetencje do ustalenia regulaminów określających tryb przyznawania nagrody. Tymczasem, zgodnie z art. 49 ust. 2 KN, to organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Nie jest zatem dopuszczalne przekazanie tych kompetencji przez ten organ innym podmiotom (por. wyrok NSA oz. w Katowicach z 17 grudnia 2001 r., II SA/Ka 3149/01), Natomiast, skoro kompetencja do ustalenia trybu przyznawania ww. nagród została przyznana organowi stanowiącemu, to Rada Miejska w Końskich nie mogła jej przekazać innemu organowi. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Orzecznictwo sądowe wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11). Przekazanie kompetencji prawotwórczych przez Radę Miejską w Końskich, bez specjalnego upoważnienia ustawowego, narusza więc zakaz subdelegacji, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego mu przez ustawę. Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji RP „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. To zaś oznacza, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym, należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku, gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost przepisie kompetencyjnym. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie polegające na braku w treści uchwały chociażby jednego z obligatoryjnych elementów, rodzi skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13).

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność przedmiotowej uchwały w całości, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk