



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 października 2022 r.

Poz. 6185

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.814.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 55 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 42.272.2022 Rady Gminy Panki z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Gminę Panki, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 935), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Panki podjęła uchwałę Nr 42.272.2022 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Gminę Panki.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Przepis art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, że: *Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:*

- 1) *wynagrodzenia zasadniczego;*
- 2) *dotatków: 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.*

Z kolei przepis art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, wskazany zresztą jako podstawa prawna podjęcia ww. uchwały, zawiera upoważnienie dla organu prowadzącego szkołę będącego jednostką samorządu terytorialnego, tu: Rady Gminy Panki, do określenia dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

1) wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,

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

3) wysokości 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 Karty Nauczyciela 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.). 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) mentora,

d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Rada Gminy Panki w § 12 ust. 2 regulaminu określiła wysokość dodatków funkcyjnych w formie tabeli. I tak:

- dla Dyrektora szkoły liczącej:

a) do 8 oddziałów – 800-1100

b) powyżej 8 oddziałów 900-1200,

- dla Wicedyrektora szkoły liczącej:

a) do 8 oddziałów – 500-800

b) powyżej 8 oddziałów 600-800,

- dla wychowawcy klasy – 300

- dla nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym – 300

- dla opiekuna stażu – 50.

W § 12 ust. 3 regulaminu Rada wskazała, iż *Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora uwzględnia się w szczególności:*

1) wielkość szkoły, a w tym:

a) liczbę uczniów,

b) liczbę oddziałów,

c) zatrudnienie (liczba pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych),

d) ilość budynków i ich lokalizację;

2) warunki organizacyjne i lokalowe szkoły.

Wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy ww. przepisach regulaminu nie określił wysokości dodatku funkcyjnego, lecz jego zakres dla dyrektora i wicedyrektora szkoły. Przy określaniu wysokości dodatku funkcyjnego będą brane pod uwagę przesłanki określone w § 12 ust. 3 regulaminu, jednakże należy zauważyć, iż przesłanki te mają być uwzględniane jedynie przy ustalaniu wysokości dodatku dla dyrektora szkoły. Nie mają natomiast zastosowania przy ustalaniu wysokości dodatku dla wicedyrektora szkoły. W tym miejscu należy podkreślić, że określenie zakresu dodatku funkcyjnego jaki może uzyskać nauczyciel (dyrektor, wicedyrektor), bez określenia precyzyjnych kryteriów przyznawania tego dodatku, wskazuje, że jego wysokość ma charakter uznaniowy. Z treści przedmiotowego regulaminu nie można wywieść w jakiej wysokości zostanie przyznany dodatek funkcyjny np. dla dyrektora szkoły, w którym jest 8 oddziałów – czy w takim przypadku zostanie przyznany dodatek funkcyjny w minimalnej wysokości (800 zł), w maksymalnej wysokości (1100 zł), a może w innej wysokości, która będzie mieściła się w zakresie od 800 zł do 1100 zł. W takim przypadku wysokość ww. dodatku będzie uzależniona wyłącznie od uznania podmiotu przyznającego ten dodatek. Organ nadzoru zaznacza, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być np. wysokość kwotowa, przedział określający dodatek w wysokości od – do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa. Rada Gminy musi jednak określić jasne kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności - z tytułu pełnionej funkcji, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, publ. e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Podkreślić należy, iż kryteriów tych próżno szukać w przedmiotowej uchwale. Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 37/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: (...) *Zgodzić się należy z poglądem Wojewody, że w odniesieniu do wskazanej grupy nauczycieli pełniących powyższe funkcje regulamin wynagradzania nie określa dokładnie wysokości dodatku funkcyjnego i nie wskazuje kryteriów jego przyznawania. „Widelkowo” określona wysokość dodatku funkcyjnego w tym przypadku nie spełnia ustawowego wymogu z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Przyjęty przez Radę Gminy W. system wynagradzania nauczycieli (i przyznawania dodatków funkcyjnych) nie jest jasny. W rezultacie nie wiadomo, jaka jest dokładnie wysokość dodatku funkcyjnego i jakie są kryteria różnicowania w konkretnym przypadku wysokości dodatku (czy będzie to w przypadku dyrektora zespołu szkół kwota dodatku najniższa – 400 zł, czy też najwyższa – 700 zł, czy inna mieszcząca się w przedziale „400-700 zł”). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 799/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również podniósł, że: *Wysokość dodatku funkcyjnego – jak już powyżej podano – 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.**

Organ nadzoru również wskazuje, że w przedmiotowym regulaminie Rada Gminy nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora przedszkola, doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, innego stanowiska kierowniczego przewidzianego w statucie szkoły oraz mentora.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż w związku z licznymi zmianami wprowadzonymi z dniem 1 września 2022 r. w ustawie Karta Nauczyciela, w tym zmianą związaną z wprowadzeniem w art. 9ca ust. 11-13 ustawy funkcji mentora, którego zadaniem będzie m. in. wspieranie na bieżąco nauczyciela w procesie wdrażania do pracy w zawodzie, zmienione zostało rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r., w którym w § 5 pkt 2 lit. c, w miejsce dotychczasowego dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu, wprowadzono dodatek funkcyjny dla mentora. Jednocześnie, w § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 24 sierpnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie 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. poz. 1798) w okresie do dnia 31 sierpnia 2027 r. zachowano uprawnienie do dodatku funkcyjnego w odniesieniu do nauczycieli, którym powierzono sprawowanie funkcji opiekuna stażu dla nauczycieli odbywających staż na stopień nauczyciela mianowanego, o których mowa w art. 10 ust. 1-5 cyt. ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw. Przepisy rozporządzenia nowelizującego z dnia 24 sierpnia 2022 r. weszły w życie z dniem 1 września 2022 r. W związku z powyższym Rada Gminy podejmując niniejszą uchwałę winna była uwzględnić zmienione przepisy rozporządzenia i określić w kwestionowanym regulaminie wysokość dodatku

funkcyjnego dla nauczycieli, którzy będą pełnili funkcje mentora, gdyż są oni uprawnieni do dodatku funkcyjnego z tego tytułu począwszy od dnia 1 września 2022 r.

Rada Gminy Panki nie unormowała zatem wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z § 5 pkt 1 oraz pkt 2 lit. b i c rozporządzenia. W konsekwencji Rada Gminy dla wskazanych kategorii nauczycieli nie określiła także szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Nawet, jeśli w Gminie na dzień podjęcia uchwały nie było nauczycieli pełniących ww. funkcje to nie znaczy, że w przyszłości, w okresie obowiązywania regulaminu osób sprawujących takie funkcje nie będzie. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy w sposób niekompletny zrealizował delegację ustawową z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy dotyczącą wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego.

Dodatkowo należy wskazać, że § 12 ust. 3 w zakresie sformułowania: „w szczególności” regulaminu istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Jak już wyżej podniesiono Rada Gminy w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, że: *Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora uwzględnia się w szczególności: (...).* W ocenie organu nadzoru, użycie w powołanej regulacji załącznika do uchwały sformułowania „w szczególności” powoduje, że katalog przesłanek uwzględnianych przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w załączniku do uchwały, przesłanki przyznawania dodatku. W konsekwencji ww. regulacja w zakresie sformułowania „w szczególności” załącznika do uchwały jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż Rada Gminy przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo wskazania innych przesłanek, które będą uwzględniane przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły. Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Uchwała nie określa w sposób prawidłowy także wysokości dodatku motywacyjnego, albowiem wysokość tego dodatku została określona w sposób nieprecyzyjny oraz nie przewidziano zasad, na jakich będzie ta wysokość ustalana przez dany podmiot. Tym samym nie zawiera ona elementu obligatoryjnego wymaganego ustawą. Przepisem § 10 regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż dodatek motywacyjny dla dyrektora, wicedyrektora oraz nauczyciela przyznaje się w wysokości do 15% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela. W ocenie organu nadzoru, taki przepis regulaminu nie odzwierciedla wymogu ustawodawcy w postaci określenia wysokości dodatku motywacyjnego. Kwestionowany przepis uchwały nie jest wystarczająco precyzyjny, bowiem wskazuje jedynie górną granicę wymiaru tego dodatku i tym samym nie daje odpowiedzi na pytanie, jaką minimalną wysokość dodatku motywacyjnego otrzyma nauczyciel, spełniający przesłanki określone w § 6 ust. 1 i 2 regulaminu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 roku (sygn. akt: II SA/Go 439/09, Legalis nr: 213801), z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków tak, aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Sama 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. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku dokładnie określona, stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela. Określenie w § 10 Regulaminu wyłącznie maksymalnej wysokości dodatku motywacyjnego wynoszącej 15% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, skutkuje tym, że nie wiadomo, w jakiej wysokości dodatek ten przysługuje, oznacza to, że może wynieść również 0 zł.

Ponadto należy zauważyć, iż w § 6 ust. 1 regulaminu Rada wymieniła kryteria, w oparciu o które będzie przyznawany dodatek motywacyjny dla nauczyciela, natomiast w § 6 ust. 2 regulaminu Rada wskazała, iż w stosunku do dyrektorów i wicedyrektora szkół przy ustalaniu dodatku motywacyjnego będą uwzględniane ponadto kryteria określone w pkt 1-10. Wskazanymi wyżej przepisami regulaminu Rada Gminy uszczegółowiła zatem ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego wynikające z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. Zdaniem organu nadzoru Rada przyjmując powyższe regulacje nie dookreśliła, w jaki sposób wystąpienie warunków ustalonych w § 6 ust. 1 i 2 regulaminu wpłynie na wysokość dodatku motywacyjnego. To jest, ile warunków należy spełnić, aby otrzymać np. maksymalną wysokość tego dodatku, tj. 15% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela.

W rozpatrywanej sprawie istnieje rozbieżność między dolną (bliżej nieokreśloną wielkością) a górną wysokością dodatku motywacyjnego i poza określeniem górnej granicy wysokości dodatku, brak jakichkolwiek innych zasad dla podmiotu przyznającego dodatek, którymi mógłby się kierować określając jego wysokość. Z uregulowań Regulaminu nie wynika, jakie czynniki będą decydowały o tym, że przy spełnieniu np. 5 warunków określonych w § 6 ust. 1 regulaminu jeden nauczyciel otrzyma dodatek motywacyjny w wysokości 5% jego wynagrodzenia zasadniczego, a drugi aż 15% swojego wynagrodzenia zasadniczego. Brak takich przesłanek (wytycznych) powoduje zupełną uznaniowość, trudną – a nawet niemożliwą – do zweryfikowania potem przez Radę Gminy. Tym samym należy stwierdzić, że przy tak skonstruowanych przepisach uchwały, o wysokości dodatku w istocie nie będzie decydowała – tak jak wymaga tego przepis art. 30 ust. 6 ustawy – Rada, ale w sposób zupełnie dowolny i poza wszelkimi zasadami – podmiot przyznający dodatek.

W ocenie organu nadzoru w sposób niewłaściwy Rada określiła wysokość dodatku za warunki pracy. W § 14 ust. 4 Regulaminu Rada Gminy określiła wysokość dodatku za warunki pracy w odniesieniu do stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela. Organ nadzoru pragnie podkreślić, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do *stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela*, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach, podjęta została z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 Konstytucji RP zasady równego traktowania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że realizacja zajęć, wymienionych w § 8 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 Gminy Panki Regulamin w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy.

Powyższe rozważania odnoszą się także do regulacji dotyczącej dodatku motywacyjnego, tj. § 10 Regulaminu, zgodnie z którym: *Wicedyrektorowi i nauczycielowi dodatek przyznaje dyrektor szkoły, a dyrektorowi Wójt Gminy Panki w wysokości do 15% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela.*

Dalej wskazać należy, iż w regulaminie brak jest elementu obligatoryjnego w postaci określania wysokości dodatku za trudne warunki pracy. Co prawda w rozdziale 5 Regulaminu Rada wymieniła i określiła wskaźniki procentowe niektórych dodatków za warunki pracy, jednakże należy zauważyć, iż tabela nie uwzględnia wszystkich zajęć wymienionych w § 8 i § 9 rozporządzenia, jak również niektóre zajęcia wymienione w tym przepisie zostały zmodyfikowane. Tym samym należy uznać, iż przedmiotowy regulamin nie posiada prawidłowo określonego elementu obligatoryjnego, co również stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Konkludując, Rada Gminy Panki w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Regulamin wydany na podstawie art. 30 ust. 6 musi zawierać wszystkie elementy przedmiotowo istotne szczegółowo w nim wymienione. Za legalną może uchodzić bowiem tylko taka uchwała, która w pełni realizuje delegację ustawową z tego przepisu.

Ponadto, w przedmiotowym regulaminie, Rada Gminy podjęła próbę uregulowania kwestii, o których mowa w art. 49 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *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.*

Analiza treści wskazanego upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, że 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 w tym zakresie dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanego przepisu, ponieważ Rada Gminy Panki regulując powyższą kwestię w regulaminie wynagradzania nauczycieli nie zrealizowała całości delegacji ustawowej.

Rada nie określiła m.in. kryteriów przyznawania nagrody wójta. Rada określając kryteria przyznawania nagród dyrektora dla nauczycieli nie uwzględniła również zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. Tymczasem, prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego z art. 49 ust. 2 ustawy wymaga określenia przez Radę 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. Ponadto wymieniony wyżej przepis nakazuje, by rada gminy, wykonując dyspozycję prawodawcy, uwzględniła m.in. zasadę wskazującą, że nagroda może być przyznana nauczycielowi, który przepracował w szkole co najmniej rok. Tymczasem, Rada Gminy Panki w § 17 ust. 1 regulaminu postanowiła, iż warunkiem przyznania nagrody jest zatrudnienie w danej szkole co najmniej rok. Rada dokonała zatem modyfikacji powyższej zasady.

Niezależnie od wskazanych powyżej uchybień powodujących konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, organ nadzoru stwierdza w przedmiotowej uchwale inne istotne naruszenia prawa.

Rada w § 9 ust. 3 regulaminu postanowiła, że *Nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat.* W ocenie organu nadzoru przytoczony wyżej przepis wykracza poza zakres zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy upoważnienia i narusza ustawowe kompetencje dyrektora placówki, w której pracuje dany nauczyciel. Zgodnie z art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2020 poz. 910 ze zm.) *Dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki (...).* Czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do nauczyciela, niebędącego dyrektorem szkoły, wykonuje dyrektor szkoły, a w stosunku do dyrektora szkoły – wójta. Dlatego też uzależnianie przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli od uzgodnienia z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/OI 777/09, CBOSA).

W § 13 ust. 2 regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż *W przypadku, gdy w oddziale przedszkolnym funkcję nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym pełni dwóch nauczycieli – każdemu z nich przysługuje dodatek funkcyjny w wysokości 150 zł.* Powyższym przepisem Rada zróżnicowała wysokość przedmiotowego dodatku w zależności od ilości nauczycieli opiekujących się oddziałem przedszkolnym. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy przyjmując powyższą regulację w sposób oczywisty naruszyła obowiązujące prawo. Zgodnie bowiem z § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 roku w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli dyrektor przedszkola powierza poszczególne oddziały opiece jednego lub dwóch nauczycieli zależnie od czasu pracy oddziału i realizowanych w nim zadań oraz z uwzględnieniem propozycji rodziców dzieci danego oddziału. Zatem, każdy z tych nauczycieli, na takich samych równych zasadach, sprawuje funkcję opiekuna grupy przedszkolnej, stąd każdemu z tych nauczycieli przysługuje dodatek funkcyjny w wysokości ustalonej przez organ prowadzący przedszkole.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy