



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 7032

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.866.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 361/XL/2022 Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy z dnia 29 września 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Gminę i Miasto Kozięgłowy, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 w związku z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), dalej jako: „Karta Nauczyciela” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2022 r. Rada Gminy i Miasta Kozięgłowy podjęła uchwałę Nr 361/XL/2022 w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Gminę i Miasto Kozięgłowy, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 30 ust. 6 i 6a, art. 49 ust. 2 oraz art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela *Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, 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) *szczełogłowe 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 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.*

Jednocześnie 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 który mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.*

Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty 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.*

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.), dalej jako: „Rozporządzenie”.

Mając na uwadze, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru Rada Gminy i Miasta Koziegłowy nie zrealizowała w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela stanowiąc w § 3 uchwały, że *Dodatek za wysługę lat przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy z powodu choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.* Należy podkreślić, że w świetle art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela organ stanowiący gminy jest uprawniony do określenia wysokości stawki poszczególnych dodatków wskazanych w tym przepisie oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. W odniesieniu do dodatku za wysługę lat zakres kompetencji rady gminy jest ograniczony przepisem art. 33 ust. 1 Karty Nauczyciela, który stanowi, że *Nauczycielom przysługuje dodatek za wysługę lat, w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy wypłacany w okresach miesięcznych poczynając od czwartego roku pracy, z tym że dodatek ten nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia zasadniczego.* Ponadto w § 7 Rozporządzenia uregulowane zostały zasady obliczania okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela *W zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy.* Jednocześnie kwestię wynagrodzenia w sytuacji niewykonywania pracy przez pracownika reguluje art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.). Powyższy przepis stanowi, że *Wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa tak stanowią.*

Tym samym rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do uregulowania wysokości składników wynagrodzenia nauczyciela w okresie korzystania ze zwolnienia lekarskiego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 290/08). Powyższe odnosi się również do nieobecności w pracy spowodowanej koniecznością osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub najbliższym członkiem

rodziny. Jak słusznie wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 28 listopada 2016 r., sygn. akt IV/SA 306/16, *Wynikająca z art. 30 ust. 6 ustawy z 1982 r. – Karta Nauczyciela kompetencja ma stosunkowo szeroki zakres, jednakże nie oznacza ona dowolności w kwestii ustalania warunków i trybu przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. W ustawie z 1982 r. – Karta Nauczyciela ustawodawca zawarł regulacje odnoszące się do dodatków oraz do wynagrodzenia, a jednocześnie określił ramy działania Rady Gminy. Kompetencje Rady Gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z 1982 r. – Karta Nauczyciela, ograniczają się do określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.*

Ze względu na fakt, że regulacja zawarta w § 3 uchwały poprzez ingerencję w zakres materii ustawowej w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, niezbędne jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego. Jednocześnie Rada Gminy i Miasta Koziegłowy nie zawarła w treści uchwały innych przepisów regulujących kwestię szczegółowych warunków przyznawania dodatku za wysługę lat. Tym samym Rada nie wypełniła w sposób kompletny delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że w § 5 uchwały Rada w sposób nieprawidłowy uregulowała warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Przyjąć należy, że względu na systematykę art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, w którym wymieniono dodatki przysługujące nauczycielom, iż ustawodawca do okoliczności mających wpływ na wysokość dodatku motywacyjnego odnosi jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/OI 365/08). Jednocześnie na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zostały określone w § 6 Rozporządzenia. Przepis ten stanowi, że *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 prowadzących priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.*

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty jest pogląd, że *szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego*, o których mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela muszą wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w Rozporządzeniu (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1007/09, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 395/20). Jak bowiem wynika z analizy § 6 Rozporządzenia przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to sformułowania użyte w § 6 rozporządzenia takie jak *osiągnięcia, wprowadzenie innowacji pedagogicznych, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć czy szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków*. Innymi słowy dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej, a nie za normalne (standardowe) wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. Można zatem uznać, że dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom wyróżniającym się w stosunku do pozostałych nauczycieli czy to osiągnięciami w jakiejś dziedzinie bądź zaangażowaniem czy też wprowadzeniem innowacji (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 877/19). Uchwała organu stanowiącego gminy w przedmiocie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego stanowi dalsze rozwinięcie warunków ogólnych wynikających z Rozporządzenia i nie może być z nimi oczywiście sprzeczna.

Odnosząc powyższe rozważania do treści kwestionowanej uchwały należy wskazać, że Rada Gminy i Miasta Koziegłowy w sposób nieprawidłowy określiła niektóre szczegółowe warunki przyznawania nauczycielowi dodatku motywacyjnego, zawarte w § 5 pkt 4-10 oraz pkt 16 uchwały. W treści powyższej regulacji Rada przyjęła, że *Warunkiem przyznawania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest ponadto:* 4) *systematyczne i efektywne przygotowanie się do przydzielonych obowiązków,* 5) *podnoszenie umiejętności zawodowych,* 6) *wzbogacenie własnego warsztatu pracy,* 7) *dbałość o estetykę i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych,* 8) *prawidłowe prowadzenie dokumentacji*

szkolnej, w tym pedagogicznej, 9) rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych, 10) przestrzeganie dyscypliny pracy. W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej warunki należą do podstawowych obowiązków każdego nauczyciela i nie mogą stanowić kryteriów przyznawania dodatku motywacyjnego. W opinii organu nadzoru za samo wypełnianie podstawowych zadań i obowiązków związanych z powierzonym nauczycielowi stanowiskiem przysługuje wynagrodzenie zasadnicze (por. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3357/21). Rada w treści uchwały w żaden sposób nie dookreśliła, że realizacja ww. przesłanek ma mieć charakter szczególny czy ponadprzeciętny. Analiza przytoczonych wyżej przesłanek z § 5 uchwały prowadzi do wniosku, że dodatek motywacyjny może zostać przyznany za standardowe wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela, co stoi w sprzeczności z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela. Dodatkowo należy zaznaczyć, że w świetle § 6 pkt 4 Rozporządzenia do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należy zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela. Tymczasem przesłanki przyznania dodatku motywacyjnego ustalone przez Radę w § 5 pkt 4, 5 i 6 mieszczą się w zakresie normowania art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela.

Podobnie, w ocenie organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy ustaliła jako warunek przyznania dodatku motywacyjnego w § 5 pkt 16 uchwały *aktywność w zakresie realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych*. Powyższy warunek może być rozumiany dwojako: po pierwsze nie jako praca pedagogiczna nauczyciela, lecz dodatkowe zadanie dotyczące nie tyle edukacji czy działalności pedagogicznej, co czynności administrowania i nadzoru nad realizacją projektu finansowanego ze źródeł zewnętrznych. W takim przypadku czynności te nie mogą stanowić podstawy przyznania dodatku motywacyjnego, bowiem wykraczają poza ramy ogólnych warunków wskazanych w Rozporządzeniu, w oparciu o które organ stanowiący gminy ustala szczegółowe warunki przyznania dodatku motywacyjnego. Z drugiej strony, realizację projektu można rozumieć jako prowadzenie zajęć z uczniami. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na to, że nauczyciel z tytułu realizacji zajęć z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, otrzymuje dodatkowe wynagrodzenie uregulowane w art. 35a ust. 1 Karty Nauczyciela (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 10/22). Rada ustaliła również w § 12 uchwały *dodatek specjalny dla nauczycieli realizujących dodatkowe zadania związane z projektami finansowanymi ze źródeł zewnętrznych*, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego pisma.

Powyższa ocena przesłanek przyznania dodatku motywacyjnego znajduje również zastosowanie wobec regulacji zawartej w § 6 uchwały, regulującym podstawy przyznania dodatku motywacyjnego w związku z powierzonym stanowiskiem dyrektora. Przedmiotowy przepis uchwały stanowi, że *Warunkiem przyznawania nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko dyrektora szkoły, dodatku motywacyjnego, jest nadto: 1) prawidłowy nadzór nad sprawami finansowymi zarządzanej placówki, w tym: terminowe i rzetelne opracowywanie materiałów finansowych i sprawozdawczych, jak również prawidłowe wykorzystywanie środków finansowych określonych planie finansowym jednostki, 2) racjonalne gospodarowanie oraz dbałość o powierzone mienie, w tym estetykę i zagospodarowanie obiektu, zabezpieczenie przed kradzieżą i zniszczeniem, 3) stworzenie prawidłowej atmosfery w zakładzie pracy, w tym dbałość o bezpieczeństwo i higieniczne warunki pracy, właściwy dobór procedur i realizację polityki kadrowej, współpraca z Zakładowymi Organizacjami Związkowymi, 4) stopień realizacji wniosków z mierzenia jakości pracy dydaktyczno-wychowawczej szkoły*. Katalog przesłanek zawarty w § 6 należy do ustawowych obowiązków dyrektora szkoły związanych z kierowaniem szkołą, jako gminną jednostką organizacyjną.

Dodatkowo sposób redakcji § 6 pkt 4 uchwały nie spełnia standardu jasności i precyzyjności, ponieważ w jego treści nie opisano jaki stopień realizacji wniosków z mierzenia jakości pracy dydaktyczno-wychowawczej szkoły stanowi warunek przyznania dodatku motywacyjnego. Powyższą wadliwość należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa czy niedziałanie prawa wstecz. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że *Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że *każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów*. Naruszeniem Konstytucji jest

stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa. Wyeliminowanie z systemu prawa normy obciążonej wskazanymi powyżej wadami jest możliwe tylko wtedy, gdy mają one charakter kwalifikowany. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy wątpliwości wynikających z nieprecyzyjności lub niejasności przepisu nie da się usunąć, przy zastosowaniu reguł wykładni prawa ogólnie przyjętych na gruncie danej kultury prawnej, a ich konsekwencją będzie naruszenie interesów adresatów norm, niejednolitość stosowania prawa, nieprzewidywalność rozstrzygnięć (zob. np. wyrok TK z 9.06.2015 r., SK 47/13). W ocenie organu nadzoru stopień niejasności regulacji zawartej w § 6 pkt 4 uchwały uniemożliwia jej stosowanie, co wiąże się z koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy i Miasta Koziegłowy w sposób nieprawidłowy uregulowała materię dotyczącą dodatku funkcyjnego. W § 8 ust. 1 uchwały Rada przyjęła, że *Nauczycielom, którym powierzono stanowiska lub funkcje określone w rozporządzeniu przysługuje dodatek funkcyjny w wysokości określonej w zamieszczonej w niniejszym paragrafie tabeli*. W przedmiotowej tabeli Rada określiła przedziały kwotowe dodatku funkcyjnego dla poszczególnych stanowisk i funkcji w sposób następujący:

L.p.	STANOWISKO	Miesięcznie w zł	
		Od	Do
1.	Przedszkola Dyrektor przedszkola	200,00	1000,00
2.	Szkoły wszystkich typów Dyrektor szkoły liczącej		
	- do 8 oddziałów	300,00	1200,00
	- od 9 do 16 oddziałów	400,00	1400,00
	- powyżej 17 oddziałów	500,00	1600,00
	- wicedyrektor	200,00	1000,00

3.	Wychowawca w szkole	300,00
4.	Wychowawca oddziału przedszkolnego	300,00
7.	Mentor	80,00

Należy podnieść, że zgodnie z § 5 Rozporządzenia *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*. Z porównania treści § 5 Rozporządzenia z treścią ww. tabeli wynika, że Rada nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora przedszkola oraz doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta. Należy zaznaczyć, że 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. z 2022 r. 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. Wprawdzie przedstawiona wyżej tabela nie zawiera pozycji opiekuna stażu, jednak Rada przyjęła w § 2 pkt 8

uchwały, że ilekroć w uchwale jest mowa o mentorze – należy przez to rozumieć także opiekuna stażu nauczyciela mianowanego. Niemniej jednak Rada nie określiła w sposób kompleksowy wysokości dodatku funkcyjnego dla wszystkich stanowisk wymienionych w treści Rozporządzenia, a tym samym nie unormowała wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela w związku z § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b Rozporządzenia. W konsekwencji Rada 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 uchwały osób sprawujących takie funkcje nie będzie. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy w sposób niekompletny zrealizował delegacje ustawową z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy dotyczącą wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego. Powyższe naruszenie również uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Zdaniem organu nadzoru Rada nieprawidłowo uregulowała również wysokość dodatku funkcyjnego w pkt 1 i 2 tabeli. Wysokość dodatku funkcyjnego nie może być uzależniona od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinna jednoznacznie wynikać z uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Tymczasem ustalenie dodatku funkcyjnego w formie przedziału kwotowego, bez jednoczesnego ustalenia kryteriów i wskazania w jaki sposób kryteria te wpływają na wysokość tego dodatku, należy uznać za sprzeczne z prawem w sposób istotny. Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko, jednakże rada powinna wskazać wprost wysokość dodatku funkcyjnego poprzez przypisanie konkretnych kwot dodatku funkcyjnego albo określenie w jaki sposób dana okoliczność wpływa na zmianę wysokości tego dodatku.

Na marginesie należy również wskazać, że numeracja zawarta w tabeli jest błędna (po pkt 4 bezpośrednio występuje pkt 7).

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określając w § 8 ust. 2 pkt 4 i 5 uchwały, jako kryteria ustalenia dodatku funkcyjnego m.in. *warunki środowiskowe i społeczne, w których szkoła funkcjonuje oraz wielkość zadań związanych z zajmowanym stanowiskiem*. Ustawowym warunkiem, od którego uzależniona jest wysokość dodatku funkcyjnego jest wyłącznie zajmowanie powierzonego stanowiska lub sprawowanie funkcji. Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku dla dyrektora szkoły od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych liczby oddziałów i uczniów, czyli od elementów, od których zależą odpowiedzialność i nakład pracy, które są połączone ze sprawowaniem konkretnej funkcji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 169/08). Rada nie powinna jednak uzależniać wysokości dodatku funkcyjnego w konkretnych przypadkach od niedookreślonych, niepozostających w związku z pełnioną funkcją uwarunkowań, takich jak te określone w § 8 ust. 2 pkt 4 i 5 uchwały (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 281/08).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że Rada w § 10 ust. 1 uchwały w sposób istotny naruszyła prawo odwołując się do konstrukcji stawki godzinowej osobistego zaszeregowania nauczyciela, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach. Przedmiotowa konstrukcja jest bowiem niezgodna z zasadą równego traktowania wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. Nie budzi bowiem wątpliwości, że realizacja zajęć wymienionych w § 8 pkt 1-19 Rozporządzenia uznanych za pracę w trudnych warunkach oraz zajęć wskazanych w § 9 pkt 1-4 Rozporządzenia, których prowadzenie uznawane jest za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych – jest jednakowo trudna i 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 obiektywnie w określonych warunkach: trudnych lub uciążliwych.

Powyższe rozważania odnoszą się także do regulacji dotyczącej dodatku motywacyjnego, tj. do § 7 ust. 2 uchwały, który stanowi, że *Dodatek motywacyjny przyznaje się w wysokości nie niższej niż 1% i nie wyższej niż 50% wynagrodzenia zasadniczego przysługującego nauczycielowi*.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła granice delegacji ustawowej stanowiąc w § 10 ust. 2 uchwały, że *Dodatek za warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany w oraz w okresie niewykonywania pracy, za którą przysługuje wynagrodzenie, liczone jak za urlop wypoczynkowy*, oraz § 10 ust. 3 uchwały w brzmieniu: *Dodatek wypłaca się w całości, jeżeli nauczyciel realizuje w warunkach trudnych lub uciążliwych cały obowiązujący go wymiar zajęć oraz w przypadku, gdy nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze, realizuje w tych warunkach obowiązujący go wymiar zajęć. Dodatek wypłaca się w wysokości proporcjonalnej, jeżeli nauczyciel realizuje w trudnych warunkach lub uciążliwych warunkach tylko część obowiązującego wymiaru zajęć lub jeżeli jest zatrudniony w niepełnym wymiarze zajęć*. Powyższe regulacje w sposób istotny naruszają art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, który uprawnia Radę do ustalenia wysokości dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. Poza zakresem powyższej delegacji ustawowej pozostają natomiast kwestie związane z wypłacaniem dodatków do wynagrodzenia. Analiza zakwestionowanych przepisów uchwały prowadzi do stwierdzenia, że Rada nie tylko uregulowała sposób wypłacania dodatku, ale również uzależniła jego wysokość od liczby godzin przepracowanych w warunkach trudnych lub w ramach prowadzenia zajęć w warunkach uciążliwych. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela dodatki za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy są składnikami wynagrodzenia nauczycieli. Tak więc, wypłata owych dodatków następuje w tych samych okolicznościach jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie i które wynikają z przepisów ustawy Karta Nauczyciela, a także ustawy Kodeks pracy. Delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie mieści się zatem, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia winny być wypłacane lub kiedy nie przysługują. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 169/07).

Jako przekroczenie delegacji ustawowej należy ocenić ustanowienie przez Radę w §12 uchwały *dotatku specjalnego*. Zgodnie z § 12 ust. 1 uchwały *Nauczycielowi realizującemu, za jego zgodą, dodatkowe zadania związane z projektami finansowanymi ze źródeł zewnętrznych może zostać przyznany dodatek specjalny (dodatek)*. W tym miejscu należy wskazać, że przepisy Karty Nauczyciela nie przewidują dodatku specjalnego, zatem Rada nie była uprawniona do jego ustanowienia na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Jednocześnie należy wskazać, że art. 35a Karty Nauczyciela stanowi, że

1. Nauczycielom wymienionym w art. 1 ust. 1, który w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej prowadzi zajęcia bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, za każdą godzinę prowadzenia tych zajęć przysługuje wynagrodzenie w wysokości ustalonej w sposób określony w art. 35 ust. 3.

2. Zajęcia, o których mowa w ust. 1, są przydzielane za zgodą nauczyciela.

3. Zajęcia, o których mowa w ust. 1, nie są wliczane do tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz.

4. Wynagrodzenia nauczycieli, o którym mowa w ust. 1, nie uwzględnia się przy obliczaniu kwot wydatkowanych na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3.

W ocenie organu nadzoru Rada ustanawiając § 12 uchwały dokonała modyfikacji art. 35a Karty Nauczyciela, wprowadzając nieznaną tej ustawie dodatek specjalny. Należy w tym miejscu podkreślić, że dodatek specjalny został przewidziany w art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 530). Na mocy art. 3 tej ustawy, jej przepisów nie stosuje się jednak do pracowników zatrudnionych w gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, których status prawny określają odrębne przepisy, w tym również ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

Ponadto, w treści przedmiotowej uchwały Rada Gminy podjęła próbę uregulowania kwestii, o których mowa w art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela. 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 i Miasta Koziegłowy regulując powyższą kwestię w regulaminie wynagradzania nauczycieli nie zrealizowała całości delegacji ustawowej.

Rada określając kryteria przyznawania nagród dyrektora dla nauczycieli nie uwzględniła 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. Powyższe należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela nakazuje, by rada gminy, wykonując dyspozycję prawodawcy, uwzględniła w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół. Tymczasem Rada Gminy i Miasta Koziegłowy ustalając w §13 ust. 10 uchwały kryteria przyznania nagród, nie określiła odrębnie, które z nich są kryteriami przyznania nagrody Dyrektora, a które stanowią podstawę przyznania Nagrody Burmistrza.

W opinii organu nadzoru Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela stanowiąc w § 13 ust. 9 *in fine* uchwały, że: *Przyznanie nagrody Burmistrza Gminy i Miasta Koziegłowy poprzedzone jest zaopiniowaniem kandydatów przez komisję nagród powołaną zarządzeniem Burmistrza. Przedstawiciele organizacji zawodowych wchodzi w skład komisji.* Należy podkreślić, że norma kompetencyjna zawarta w art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela ani żaden inny przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnia organu stanowiącego gminy do nakładania na organ wykonawczy tej jednostki obowiązku powołania komisji uczestniczącej w procedurze przyznawania nagród dla nauczycieli (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08). Przedmiotowa regulacja uchwały stanowi nieuprawnioną ingerencję w sferę kompetencji organu wykonawczego gminy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że Rada uregulowała dwukrotnie w treści uchwały materię dotyczącą terminu przyznania nagród dla nauczycieli. W § 13 ust. 5 uchwały Rady wskazała, że *Nagrody przyznawane są z okazji Dnia Edukacji Narodowej lub z powodu innych ważnych uroczystości związanych z jednostką oświatową, jednak nie częściej niż raz w roku kalendarzowym.* Z kolei w § 13 ust. 12 uchwały Rada postanowiła, że *Nagrody mogą być przyznane z okazji zakończenia roku szkolnego lub z okazji „Dnia Edukacji Narodowej”.* Powyższe należy ocenić jako naruszenie art. 2 Konstytucji RP ze względu na niespójność przytoczonych regulacji, które częściowo są ze sobą sprzeczne. Alternatywa łączna „lub” zastosowana w § 13 ust. 2 uchwały pozwala wnioskować, że nagrody mogą zostać przyznane dwa razy w roku, z okazji Dnia Edukacji Narodowej lub zakończenia roku szkolnego. Z kolei z treści § 13 ust. 5 wynika, że nagrody mogą być przyznane tylko raz w roku. Odmienne uregulowana została również kwestia okoliczności, w jakich nagrody mogą zostać przyznane. Stwierdzone wyżej nieścisłości znacząco utrudniają stosowanie przepisów uchwały dotyczących przyznawania nagród dla nauczycieli.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 361/XL/2022 Rady Gminy i Miasta Koziegłowy z dnia 29 września 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Gminę i Miasto Koziegłowy – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz