



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 stycznia 2023 r.

Poz. 667

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.26.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/312/2022 Rady Powiatu Częstochowskiego z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez powiat częstochowski, w części określonej w § 1 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z § 5 pkt 2 lit. b 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie”, oraz 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 22 grudnia 2022 r. Rada Powiatu Częstochowskiego przyjęła uchwałę Nr XLIII/312/2022 w sprawie zmiany Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez powiat częstochowski, dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałą Rada dokonała zmiany m.in. § 7 ust. 1 uchwały Nr XXVIII/228/2009 Rady Powiatu w Częstochowie z dnia 26 marca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2009 r. Nr 69, poz.1531), dalej jako „uchwała zmieniana”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 30 ust. 6 i 6a w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części określonej w § 1 pkt 2 uchwały jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy – *Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:*

- 1) *wynagrodzenia zasadniczego;*
- 2) *dodatków: 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 zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

W art. 30 ust. 6 ustawy wskazano, iż *Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:*

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

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

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

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

Precyzując wyżej przytoczone przepisy w zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, dalej jako „rozporządzenie”. W treści § 5 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 „szkolą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;

2) sprawowanie funkcji:

a) wychowawcy klasy,

b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,

c) opiekuna stażu,

d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Dodatkowo należy wskazać, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru, § 1 pkt 2 uchwały nadający nową treść § 7 ust. 1 uchwały zmienianej nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. W treści ww. regulacji Rada postanowiła określić wysokość stawek dodatku funkcyjnego. W zamieszczonej tam tabeli Rada przyjęła następującą wysokość dodatku funkcyjnego dla poszczególnych stanowisk, określając stawkę dodatku w zł:

1. Dyrektor szkoły (zespołu) liczącej do 8 oddziałów: 900,00-2 100,00;

2. Dyrektor szkoły (zespołu) liczącej od 9 do 16 oddziałów: 1 000,00-2 500,00;

3. Dyrektor szkoły (zespołu) liczącej od 17 oddziałów: 1 100,00-3 000,00;

4. Dyrektor specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego: 1 000,00-2 400,00;
5. Dyrektor poradni psychologiczno-pedagogicznej: 900,00-2 000,00;
6. Wicedyrektor szkoły (zespołu): 700,00-1 800,00;
7. Wicedyrektor specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego: 700,00-1 600,00;
8. Kierownik internatu: 600,00-1 500,00;
9. Kierownik kształcenia zawodowego: 600,00-1 000,00;
10. Opiekun stażu: 200,00;
11. Mentor: 200,00;
12. Wychowawca klasy: 300,00.

Organ nadzoru wskazuje, iż Rada Powiatu nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku funkcyjnego dla nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach określonych w pkt 1-9 tabeli zamieszczonej w § 1 pkt 2 uchwały nadającym nowe brzmienie § 7 ust. 1 uchwały zmienianej. Dla wskazanych stanowisk dodatek funkcyjny określony został jako przedział kwotowy. Należy zaznaczyć, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia, przedział określający dodatek w wysokości od – do, czy też uzależnienie przyznawania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa. Rada musi jednak określić jasne kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jej 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. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, publ. LEX nr 2004260).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 37/17 (publ. LEX nr 2431384) wskazał, że: (...) *Zgodzić się należy z poglądem Wojewody, że w odniesieniu do wskazanej grupy nauczycieli pełniącym 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. LEX nr 2107383) 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.**

W przedmiotowej sprawie kryteria przyznawania dodatku dla dyrektora określone są w § 7 ust. 2 uchwały zmieniającej, zgodnie z którym: *Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora bierze się pod uwagę:*

- a) wielkość szkoły i jej strukturę organizacyjną,
- b) złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska,
- c) liczbę pozostałych stanowisk kierowniczych,
- d) wyniki pracy szkoły,
- e) jakość świadczonej pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym,
- f) zapewnienie optymalnych warunków do realizacji zadań statutowych szkoły,
- g) dbanie o wysoki poziom pracy szkoły,
- h) celowe i oszczędne wydatkowanie środków finansowych szkoły,

- i) pozyskiwanie środków pozabudżetowych oraz umiejętność ich właściwego wykorzystania na cele szkoły,*
- j) właściwe prowadzenie spraw kadrowych,*
- k) dbałość o estetykę obiektów szkolnych,*
- l) przestrzeganie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy i nauki,*
- l) aktywną współpracę ze strukturami samorządowymi oraz innymi organizacjami działającymi na rzecz edukacji, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich,*
- m) kształtowanie dobrej atmosfery pracy wobec współpracowników i uczniów,*
- n) samodzielność i inicjatywę w rozwiązywaniu problemów występujących w pracy szkoły.*

Kryteria określone dla dyrektora nie wskazują jednak, w jaki sposób ich spełnienie wpływa na wysokość dodatku funkcyjnego, np. spełnienie których (ilu) z kryteriów decyduje o przyznaniu dodatku w najniższej lub najwyższej dopuszczalnej uchwale wysokości. A zatem przyjęta przez Radę wysokość dodatku w formie przedziału kwotowego jest w tym przypadku nieprawidłowa, bowiem wobec braku precyzyjnych kryteriów przyznawania dodatku w uchwale zmienianej – wysokość tego dodatku ma charakter uznaniowy. W takim przypadku wysokość dodatku będzie uzależniona wyłącznie od uznania podmiotu przyznającego ten dodatek. Z uchwały nie można wywieść, w jakiej wysokości zostanie przyznany dodatek funkcyjny dla dyrektora szkoły – czy zostanie przyznany dodatek funkcyjny w minimalnej, czy też maksymalnej wysokości określonej w tabeli, a może w innej wysokości, która będzie mieściła się w określonym tam zakresie.

Dla pozostałych stanowisk, dla których Rada określiła wysokość dodatku funkcyjnego w formie przedziału kwotowego, tj. wicedyrektora szkoły (zespołu), wicedyrektora specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, kierownika internatu oraz kierownika kształcenia zawodowego, w ogóle nie określono kryteriów przyznawania tego dodatku. Brak określenia jakichkolwiek kryteriów, pozwala na pełną dowolność podmiotu przyznającego dodatek przy ustalaniu jego wysokości.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że określenie kwot dodatku w niniejszej uchwale w formie przedziału kwotowego, przy jednoczesnym braku precyzyjnych kryteriów jego przyznawania, wpływających na jego wysokość (dla dyrektora) lub braku jakichkolwiek kryteriów jego przyznawania (dla wicedyrektora szkoły (zespołu), wicedyrektora specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, kierownika internatu oraz kierownika kształcenia zawodowego) jest równoznaczne z brakiem realizacji delegacji ustawowej z art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy w zakresie określenia wysokości stawek dodatku funkcyjnego. Taka konstrukcja uchwały powoduje zupełną uznaniowość w zakresie wysokości przyznanego dodatku w konkretnym stanie faktycznym na etapie wykonywania uchwały, trudną – a nawet niemożliwą – do zweryfikowania potem przez Radę, ale również adresatów uchwały. 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 pkt 1 ustawy – Rada, ale w sposób zupełnie dowolny i poza wszelkimi zasadami – podmiot przyznający dodatek, co stanowi naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Resumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu Częstochowskiego nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, bowiem określiła wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły (zespołu), wicedyrektora szkoły (zespołu), wicedyrektora specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, kierownika internatu oraz kierownika kształcenia zawodowego w formie przedziału kwotowego, podczas gdy w uchwale brak jest kryteriów przyznawania tego dodatku pozwalających na ustalenie jego wysokości w konkretnym przypadku.

Powyższe naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności § 1 pkt 2 uchwały.

W zawiadomieniu o wszczęciu nadzorczego w niniejszej sprawie podnoszono również, że Rada nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, stosownie do § 5 ust. 2 lit. b rozporządzenia. Pismem z dnia 17 stycznia 2023 r. znak EZK.4372.1.2023 Starosty Powiatu Częstochowskiego wniesiono uwagi do zawiadomienia o wszczęciu postępowania i poniesiono, że w żadnej z prowadzonych przez Powiat szkół nie powierzono nauczycielom zadań doradcy metodycznego, a w obowiązującym stanie prawnym powierzenie tych zadań przez Powiat nie jest możliwe. Organ nadzoru przyjmuje powyższe wyjaśnienia i stwierdza, że w tym stanie faktycznym i prawnym Powiat nie ma obowiązku określenia wysokości dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego. Ponadto organ nadzoru wziął pod uwagę, że Powiat Częstochowski nie prowadzi placówek doskonalenia nauczycieli, w związku z czym można odstąpić również od określenia wysokości dodatku funkcyjnego dla nauczyciela-

konsultanta. Powyższe nie wpływa jednak na stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2 uchwały, bowiem Rada nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły (zespołu), wicedyrektora szkoły (zespołu), wicedyrektora specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, kierownika internatu oraz kierownika kształcenia zawodowego. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zakresie dotyczącej wysokości dodatku funkcyjnego wymaga prawidłowego określenia wysokości tego dodatku dla wszystkich nauczycieli.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/312/2022 Rady Powiatu Częstochowskiego z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez powiat częstochowski – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz