



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 9 kwietnia 2020 r.

Poz. 3118

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.354.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 8 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/124/2020 Rady Gminy Tworóg z dnia 2 marca 2020 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tworóg.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 2 marca 2020 r. Rada Gminy Tworóg określiła regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tworóg.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 9 marca 2020 roku.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 30 ust. 6i i ust. 6a oraz art. 49 ust. 2 ustawy.

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

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 30 ust. 6 ustawy organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, tu: Rada Gminy Tworóg, 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 nadwymiarowe 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.

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 1 – 4 i ust. 2 ustawy, wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z wynagrodzenia zasadniczego; dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy; wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 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. 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.

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę Gminy Tworóg uchwała nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 ustawy. Nie określa bowiem w sposób prawidłowy wysokości dodatku motywacyjnego, wobec czego koniecznym staje się zakwestionowanie ww. uchwały w całości.

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 dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów.

Zdaniem organu nadzoru treść § 4 ust. 1 pkt 5 lit. c tiret trzeci uchwały jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. W wyżej powołanym przepisie uchwały określono, że *Wysokość dodatku motywacyjnego może być ustalona w wysokości maksymalnie do 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego*. W ocenie organu nadzoru, taki przepis uchwały 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 § 4 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4 oraz pkt 5 lit. a i b.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 209/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że *Rację ma organ nadzoru, iż taki zapis w istocie nie określa wysokości stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. Z zapisów uchwały musi wynikać jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ przyznający dodatek jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwalodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli, co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia. (...) Organ prowadzący szkołę może w różny sposób określić wysokość stawki dodatku motywacyjnego, może to być np. wysokość kwotowa, procent 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 jasno określona, regulująca wysokość wynagrodzenia nauczycieli*.

W dalszej kolejności organ nadzoru zauważa, że w § 4 uchwały Rada, jako szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego wskazała m.in.: (...) wzbogacanie własnego warsztatu pracy, poszerzanie bazy dydaktycznej szkoły, właściwe zarządzanie powierzonym mieniem, prawidłowa realizacja planu finansowego wynikająca z przyznanych szkole środków budżetowych (§ 4 ust. 1 pkt 4 lit. a, b, c i d), realizowanie w szkole zadań edukacyjnych z przyjętych przez Gminę Tworóg priorytetów lokalnej polityki oświatowej, w tym zaangażowanie w: a) promocję szkoły, b) proces rekrutacji uczniów do szkoły, c) organizację imprez gminnych (§ 4 ust. 1 pkt 5 lit. a, b i c).

Zdaniem organu nadzoru warunki te nie mieszczą się w ogólnych warunkach przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego wynikających z § 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. Zgodnie z ww. przepisem bowiem do takich warunków należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze;
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania;
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela;
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;

6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Dodatek motywacyjny jest dodatkiem fakultatywnym odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Powyższe oznacza, iż jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć musi być oceniane przez uprawniony podmiot, który gdy uzna, że nauczyciel spełnił kryteria do przyznania dodatku motywacyjnego jest obowiązany mu ten dodatek przyznać (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/11; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy rozporządzenia, a także samej ustawy należy stwierdzić, że regulacje rozporządzenia określające ogólne warunki przyznania dodatku motywacyjnego, będą stanowiły granice normatywne dla unormowań regulaminów gminnych. Tym samym przyjęte przez radę gminy warunki dotyczące dodatków motywacyjnych mogą uszczegóławiać, czy rozwijać warunki „ministerialne”, nie mogą jednak od nich treściowo odbiegać i wykraczać poza materię w nich określoną. Jak stwierdził bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 roku: *Skoro więc na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy 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) został upoważniony przez ustawodawcę do określenia, w drodze rozporządzenia, "ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego", zaś organ prowadzący szkołę (będący jednostką samorządu terytorialnego), na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – do określenia, w drodze regulaminu, "szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków", to jest jasne, że ustalone w regulaminie "szczegółowe warunki", muszą się mieścić w ramach "ogólnych warunków" wynikających z rozporządzenia.* (sygn. akt IV SA/Po 887/19, wyrok publikowany w CBOSA).

Poza tym poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy nie może stanowić kryterium przyznania dodatku motywacyjnego. Wskazane zadania należą do ustawowych obowiązków dyrektora szkoły w związku z kierowaniem gminną jednostką organizacyjną (zarazem gminną jednostką budżetową), jaką jest szkoła, dlatego też obowiązki te nie mogą stanowić zatem szczególnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Jednocześnie wskazać należy, że użyty w § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały zwrot *Szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków (...)* narusza również art. 2 Konstytucji RP. Jest to pojęcie niejasne, nieprecyzyjne i nie sposób wskazać, według jakich mierników zostanie ustalone, czy nauczyciel „szczególnie efektywnie” wypełnił swoje zadania i obowiązki. Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05 (publ. OTK-A 2006/10/148) - odwołując się do prezentowanego w swoich wcześniejszych wyrokach stanowiska w kwestii znaczenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych - stwierdził, że: "zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wymóg ten wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasada określoności regulacji prawnych wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (zob. wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, s. 20). 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. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie" (wyrok z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00; publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji".

Wątpliwości organu nadzoru budzi również zapis § 5 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: *Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy oraz w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze.* Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy nie można wywieść bowiem kompetencji Rady gminy do określenia przypadków nieprzysługiwania, czy też cofania lub pozbawiania dodatku funkcyjnego - stanowiącego w razie przyznania składnik wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela. Przedstawione wyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wr 176/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdzono, że *We*

wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do "cofania" dodatku funkcyjnego w sytuacjach opisanych w § 4 ust. 5 uchwały. Materia ta regulowana jest zarówno innymi przepisami ustawy Karta Nauczyciela (np. art. 73 ust. 5), jak i kodeksem pracy (art. 80), jako że taki dodatek stanowi integralną część wynagrodzenia nauczyciela, co wskazuje art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela i przysługuje łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym. Dodatki bowiem, o ile zostały przyznane, stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym. W kompetencji określonej w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą. Dodatek funkcyjny przysługuje w okresie sprawowania funkcji i za ten okres powinien być nauczycielowi wypłacony.

W dalszej kolejności wskazać należy, że w § 6 ust. 1 uchwały przedstawiono warunki, od jakich uzależnione jest przyznanie dodatku za warunki pracy, używając do ich określenia zwrotu „w szczególności”, stwarzając tym samym otwarty katalog przesłanek. Użycie takich zwrotów sprawia, że katalog warunków uzyskania prawa do dodatku za warunki pracy ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych warunków nieprzewidzianych przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny bliżej nieokreślony organ (inny niż Rada Gminy) będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałę warunki uprawniające nauczyciela do nabycia prawa do dodatku za warunki pracy. Tymczasem, warunki te muszą być określone jasno i precyzyjnie wyłącznie przez Radę Gminy. Zdaniem organu nadzoru § 6 ust. 1 w zakresie wyrażenia „w szczególności” istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Reasumując - przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być skonstruowana poprawnie językowo i logicznie oraz zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Wobec powyższego przedmiotowa regulacja narusza określoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Rada Gminy Tworóg 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 ustawy 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/124/2020 Rady Gminy Tworóg z dnia 2 marca 2020 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tworóg - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

**Krzysztof Nowak**