



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 24 listopada 2023 r.

PN.III.4131.1.99.2023

**Pan
Mariusz Migala
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Głuchołazach
ul. Rynek 15
48-340 Głuchołazy**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam

nieważność załącznika do uchwały Nr LXIII/601/23 Rady Miejskiej w Głuchołazach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Głuchołazy, w części obejmującej:

- § 2 ust. 2 i 3,
- § 5 pkt 1, 4, 7, 8, 10,
- § 6 ust. 4 wyrazy: "i wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia",
- § 6 ust. 6 i 7,
- § 7 ust. 2 wyrazy: "współpracę z rodzicami, związkami zawodowymi i samorządem gminy",
- § 8 ust. 1 i 2,

- § 8 ust. 5 w zakresie sformułowania: "i wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia",
- § 9 ust. 6,
- § 10 ust. 2 zd.1,
- z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2023 r. Rada Miejska w Głuchołazach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6 i 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.), po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, podjęła uchwałę Nr LXIII/601/23 w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Głuchołazy. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2023 r.

Wskazana uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym 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) 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 wynagrodzenie 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.

W orzecznictwie podkreśla się, iż ww. przepis przyznaje radzie gminy ściśle określone kompetencje. Zakazane jest zatem domniemanie posiadania innych uprawnień w tym zakresie (uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 listopada 2016 r. sygn. IV SA/GI 306/16, LEX nr 2187316). Stanowisko to w pełni aprobuje organ nadzoru.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Głuchołazach przekroczyła delegacje ustawową wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela w następujących zapisach w załączniku do niniejszej uchwały:

- 1) § 2 ust. 2, w którym wymieniono sytuacje kiedy przysługuje dodatek za wysługę lat. Mając na uwadze aktualne orzecznictwo sądowoadministracyjne, a także wykładnię językową normy kompetencyjnej, zdaniem organu nadzoru wyliczenie w uchwale enumeratywnie okresów w jakich przysługuje dodatek za wysługę lat nie stanowi ani określenia stawki dodatku ani szczegółowych warunków jego przyznawania (uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r. sygn. III SA/GI 875/22, LEX nr 3503581).
- 2) § 2 ust. 3, § 6 ust. 4 w zakresie sformułowania: "i wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia", § 6 ust. 7, § 8 ust. 5 w zakresie sformułowania: "i wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia" i § 9 ust. 6. Niniejsze zapisy odnoszą się do wypłat odpowiednio dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego oraz dodatku za warunki pracy. Stanowienie w regulaminie zapisów normujących wypłatę dodatków pozostaje poza delegacją ustawową, która upoważnia organ do określenia stawki (wysokości) dodatków oraz szczegółowych

warunków ich przyznawania. Ustawodawca nie przewidział dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu początkowego oraz końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, jak również ustalenia, czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu. Powyższe kwestie unormowane są bowiem w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela.

- 3) § 6 ust. 6, w którym postanowiono, iż: "Dodatek motywacyjny jest fakultatywnym składnikiem wynagrodzenia i ma charakter uznaniowy". Przekroczenie przez organ stanowiący gminy delegacji ustawowej polega na tym, iż unormowanie charakteru dodatku motywacyjnego nie jest tożsame ani z określeniem stawki (wysokości) dodatków ani z szczegółowymi warunkami ich przyznawania, a tylko w tym zakresie organ może podejmować regulacje.
- 4) § 7 ust. 2 w zakresie sformułowania "współpracę z rodzicami, związkami zawodowymi i samorządem gminy". We wskazanym zapisie wymieniono czynniki brane pod uwagę przy ustaleniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora i wicedyrektora. W orzecznictwie podnosi się, iż dopuszczalne jest uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, liczby osób zatrudnionych, zmianowości czy złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko. Natomiast uwzględnianie przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego kryteriów takich jak m.in. osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze szkoły czy współpraca z podmiotami zewnętrznymi celem wspomaganie działalności statutowej szkoły jest nieuprawnione. Czynniki te są efektem nakładu pracy osoby pełniącej funkcje kierowniczą i powinny być wzięte pod uwagę tylko przy przyznawaniu dodatku motywacyjnego (uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 września 2019 r. sygn. II SA/Op 237/19). Powyższy pogląd jest w pełni aprobowany jest organ nadzoru.
- 5) § 8 ust. 1 i 2, w których uregulowano kwestie związane z dniem nabycia oraz utraty prawa do dodatku funkcyjnego. Przekroczenie przez organ stanowiący gminy

delegacji ustawowej polega na tym, iż materii tej nie można utożsamiać ani z określeniem stawki (wysokości) dodatków ani z szczegółowymi warunkami ich przyznawania, a tylko w tym zakresie organ posiada kompetencje do uchwalania przepisów prawa miejscowego .

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Głuchołazach w sposób istotny naruszyła art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela w zakresie § 5 pkt 1, 4, 7, 8, 10 załącznika do niniejszej uchwały. W § 5 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Głuchołazach wprowadziła dodatkowe kryteria przyznania nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko dyrektora, dodatku motywacyjnego. Wśród nich wskazała w § 5 pkt 1 "tworzenie warunków do realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych szkoły, w tym zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy", w § 5 pkt 4 "dbałość o mienie szkoły", w § 5 pkt 7 "prawidłowe prowadzenie polityki kadrowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami", w § 5 pkt 8 "racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami finansowymi", w § 5 pkt 10 "współpraca z organami szkoły, związkami zawodowymi i instytucjami, mająca na celu realizację zadań statutowych i promocję szkoły". Zdaniem organu nadzoru przyjęcie takich uregulowań oznaczałoby, że dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie standardowych obowiązków nauczyciela (w tym dyrektora), co pozostaje w sprzeczności z § 6 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.). Określone w § 5 w pkt 1, 4, 7, 8, 10 załącznika do niniejszej uchwały kryteria stanowią bowiem podstawowe, wynikające z ustawy obowiązki dyrektora, o których mowa m.in. w art. 7 ustawy Karta Nauczyciela oraz w art. 68 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r., poz. 2230 ze zm.). Organ nadzoru w pełni zgadza się z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3357/21 (LEX nr 3196639), w którym wskazano, iż wykładnia § 6 Rozporządzenia pozwala przyjąć, że dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej, a nie za samo wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela czy dyrektora. Wynika to z faktu, iż za

wykonywanie podstawowych zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem przysługuje wynagrodzenie zasadnicze. Ustawodawca posłużył się bowiem terminem wyraźnie wskazującym, że wynagradzana w formie tego dodatku jest praca szczególnie odróżniająca się i wyróżniająca się pozytywnie na tle standardowego świadczenia obowiązków nauczycielskich czy związanych z funkcją dyrektora. W związku z tym, w opinii organu nadzoru przyjęte przez Radę Miejską w Głuchołazach zapisy aktu prawa miejscowego w tym zakresie nie wskazują na dodatkowe i szczególne zadania wykonywane przez dyrektora, za których wykonanie miałby przysługiwać dodatek motywacyjny.

Następnie w § 10 ust. 2 zdanie pierwsze załącznika do niniejszej uchwały Rada Miejska w Głuchołazach postanowiła, iż: "Nauczyciel realizujący tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć na podstawie art. 42 ust. 4a Karty Nauczyciela nie może mieć przydzielonych godzin ponadwymiarowych, z wyjątkiem godzin doraźnych zastępstw". Powyższe sformułowanie jest przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, który stanowi, iż organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. Zdaniem organu nadzoru ww. sformułowanie w kwestionowanej uchwale nie odnosi się ani do kwestii szczegółowych warunków obliczania ani wypłacania wynagrodzenia. Określa bowiem rodzaj zakazu w odniesieniu do nauczyciela realizującego tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć na podstawie art. 42 ust. 4a Karty Nauczyciela. Pozostaje zatem poza zakresem delegacji ustawowej.

Konkludując należy podkreślić, iż ustawodawca wyraźnie sprecyzował, jakie zadania powierza organowi jednostki samorządu terytorialnego prowadzącemu szkołę, do uregulowania w drodze uchwały, jednocześnie ustanawiając granice kompetencji prawotwórczej. W związku z tym, każde wykroczenie poza ramy tego upoważnienia bądź jego niewypełnienie stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ powinien każdą normę kompetencyjną realizować w taki sposób, aby nie naruszać przepisów ustawy i uwzględniać

treść delegacji ustawowej. Każde przekroczenie delegacji ustawowej lub jej niewypełnienie przez organ przy podejmowaniu uchwały będzie rozumiane jako istotne naruszenia prawa, którego konsekwencją jest nieważność uchwały w całości lub części, w której doszło do przekroczenia kompetencji.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

**Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru**

Prowadzący sprawę: Dominika Walas, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.