

Komisja Edukacji
02.12.2019

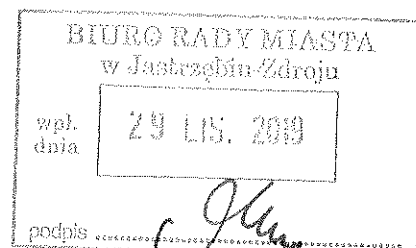
Elektronicznie podpisany przez:
IWONA ANDRUSZKIEWICZ; Śląski Urząd Wojew
dnia 29 listopada 2019 r.

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

BRM.0004.164.2019
29.11.2019 r.
Katowice, 29 listopada 2019 r.
Gluy

NPIL.4131.1.813.2019

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**



Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI.133.2019 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 24 października 2019 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość i warunki przyznawania dodatków oraz szczegółowy sposób obliczania niektórych innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Jastrzębie-Zdrój w części określonej w:

- § 1 - § 6 załącznika nr 1 do uchwały - jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 oraz z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- § 8 ust. 3 pkt 2 lit. e załącznika nr 1 do uchwały - jako sprzecznej z art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój, działając na podstawie art. 30 ust. 6 oraz art. 49 ust. 2 ustawy, ustaliła regulamin określający wysokość i warunki przyznawania dodatków oraz szczegółowy sposób obliczania niektórych innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Jastrzębie-Zdrój, zwany dalej „Regulaminem”, stanowiący załącznik do uchwały. Uchwalony przez Radę Miasta Regulamin stanowi wykonanie ustawowych upoważnień wynikających zarówno z przepisu art. 30 ust. 6 oraz z art. 49 ust. 2 ustawy. Delegacje określone w ww przepisach mogą być realizowane odrębnie.

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 30 ust. 6 ustawy organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, tu: Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój, 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.

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 i uciążliwych warunków.

Wykonanie ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy, stanowią regulacje § 1 - § 6 Regulaminu.

Jednocześnie kwestionowany Regulamin zawiera również przepisy dotyczące trybu i kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków specjalnego funduszu nagród (§ 7 - § 9 Regulaminu) w oparciu o przepis art. 49 ust. 2 ustawy, zobowiązujący organ prowadzący szkołę lub placówkę do określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków specjalnego funduszu nagród utworzonego w budżecie tego organu, uwzględniających w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo - wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, 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.

Wskazać należy, że precyzując 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie”. W treści § 6 rozporządzenia określono, iż do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego 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.

Zdaniem organu nadzoru, za warunki przyznania dodatku motywacyjnego, w świetle wyżej przywołanych przepisów, nie może zostać uznane poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy. Zatem warunek określony przez Radę w § 3 ust. 1 pkt 16 regulaminu narusza prawo w sposób istotny. Warunek ten dotyczy kryterium: *rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych*.

Wskazać należy, że Rada określając wysokość dodatku funkcyjnego, w § 4 ust. 3 pkt 3 regulaminu postanowiła, że *dla innego stanowiska kierowniczego określonego w statucie szkoły - do 60% dodatku funkcyjnego dyrektora*. Jednakże Rada nie określiła przy tym jednoznacznych kryteriów, za pomocą których istniałaby możliwość konkretyzacji tej wysokości. Podkreślić należy, że wysokość i warunki przyznania dodatku funkcyjnego nie mogą być uzależnione od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinny jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na stanowisku kierowniczym, gdyż dodatek funkcyjny stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy itp. (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2008 roku, sygn. akt IV SA/Wr 372/08, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy należy dojść do wniosku, iż 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. Dodatek funkcyjny stanowi bowiem stały składnik wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcje określone w § 5 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (tekst jedn. Dz. U. 2014 r., poz. 416 ze zm.), w konkretnej dającej się wyliczyć wysokości.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwalodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od – do, czy też uzależnienie przyznania

dotatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa. Uchwałodawca musi jednak określić 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. wyrok NSA z 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, CBOSA).

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.

Konkludując, Rada Miasta w Jastrzębiu- Zdroju w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy, dotyczącą określenia wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego, co ma wpływ na zgodność z prawem całej regulacji wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała została podjęta części § 1 - § 6 Regulaminu z istotnym naruszeniem prawa.

Idąc dalej, jak już zostało powyżej wskazane, zgodnie z przepisem art. 49 ust. 2 ustawy 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.

Realizację wyżej wspomnianej delegacji ustawowej stanowią regulacje § 7 - § 9 Regulaminu.

Jednakże w opinii organu nadzoru poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy nie może zatem stanowić kryterium przyznania nagrody za osiągnięcia w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Tymczasem w § 8 ust. 3 pkt 2 lit. e Regulaminu Rada, jako kryteria brane pod uwagę przy przyznawaniu nagród dyrektorom, wskazała w szczególności: *dysponowania środkami określonymi w planie finansowym szkoły, biorąc pod uwagę:*

- *ocenę planu finansowego pod względem spełniania wymogów formalnoprawnych (opinia rady szkoły),*
- *ocenę planu finansowego pod względem zaspokojenia pilnych potrzeb szkoły,*
- *analizę bieżącej realizacji planu finansowego,*
- *działalność gospodarczą szkoły, inne źródła finansowania, zgodność z obowiązującymi przepisami,*

- stan bazy lokalowej i wyposażenia szkoły, ocenę tego stanu w świetle wymagań statutowych, zamierzenia dotyczące jego poprawy.

Wskazane działania w żadnej mierze nie mogą być utożsamiane z osiągnięciami w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Stąd za niezgodne z prawem uznać należy regulacje § 8 ust. 3 pkt 2 lit. e Regulaminu.

W związku z powyższym, przedmiotową uchwałę we wskazanej części (§ 1 - § 6 Regulaminu - w zakresie realizacji delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 ustawy oraz § 8 ust. 3 pkt 2 lit. e Regulaminu, w zakresie realizacji delegacji ustawowej z art. 49 ust. 2 ustawy) należy uznać za wadliwą, co czyni wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem 29 listopada 2019 r.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz

