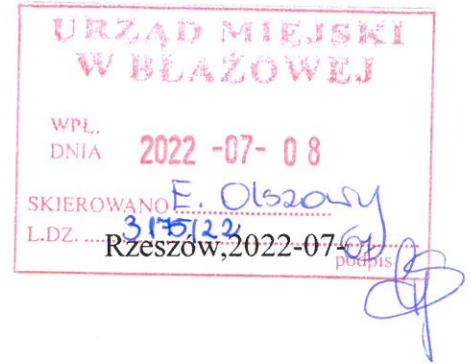




## WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.2.174.2022



### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art.18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz.559 z późn. zm.) w związku z art.30 ust.6 i art.34a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz.1762 z późn. zm.)

### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

§4 ust.1 pkt 2 i ust.2 , §6 ust.5 w zakresie wyrazu „ jeden” Załącznika do uchwały Nr XLIX/269/2022 Rady Miejskiej w Białowej z dnia 26 maja 2022r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Białowa

### **UZASADNIENIE**

Rada Miejska w Białowej w dniu 26 maja 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLIX/269/2022 w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Białowa.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że w części określonej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowi art.30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym 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 ich 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 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 odpowiednio w ust.3.

Powyższym przepisem ustawodawca określił jakie zadania powierza radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały, jednocześnie ustalił granice kompetencji prawotwórczej. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Należy następnie wskazać na wydane w oparciu o art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2014r. poz. 416 z późn. zm.). Przywołane rozporządzenie określa m.in. ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Zgodnie z treścią § 6 tego rozporządzenia 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.

Przytoczony wyżej §6 rozporządzenia stanowi zatem rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego i tym samym wyznacza radzie gminy obszar swobody, poza którą nie może wykroczyć.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 maja 2013r. sygn. akt I OSK 203/13, stwierdził, że dodatek motywacyjny jest dodatkiem związanym z jakością świadczonej pracy i wykonywaniem dodatkowych zadań lub zajęć przez nauczyciela. Rada Powiatu realizując upoważnienie ustawowe w zakresie dotyczącym dodatku motywacyjnego winna zatem uszczegółowić ogólne warunki określone w §6 rozporządzenia, które dotyczą zagadnień związanych z procesem dydaktycznym, edukacją oraz kwestiami wychowawczo-opiekuńczymi. Oznacza to, że wszelkie warunki określone przez organ stanowiący, które wykraczają poza opisane powyżej ramy należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a tym samym naruszające prawo w sposób istotny. Jednocześnie z brzmienia tych przepisów wynika, że w zakresie tych zagadnień dopiero osiągnięcia, zaangażowanie lub szczególnie efektywne wypełnianie zadań uprawnia do otrzymania dodatku motywacyjnego. W konsekwencji, warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego nie może być należyte wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy. W ramach osiągnięć dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych nie można ująć rzetelnego i terminowego wywiązywania się z powierzonych obowiązków i poleceń służbowych, czy też podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Stąd zawarte w **§ 4 ust.1 pkt 2 lit. a i b** niniejszego Regulaminu zapisy nie mieszczą się w ramach prawnych wyznaczonych uregulowaniem w §6 rozporządzenia i w związku z tym naruszają w ocenie organu nadzoru prawo w sposób istotny.

Zgodnie z art.30 ust.6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy jest upoważniona do ustalenia w ramach regulaminu jedynie wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust.1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Mieści się tu tylko delegacja do ustalania warunków i wypłacania /wydawania/ należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do przedmiotowego dodatku. Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14, konkludując, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania

przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy, nawet w przypadku, gdy jakiejkolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielным uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09). Organ prowadzący szkołę nie może zatem wprowadzać regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Ww. przepis art. 30 ust. 6 nie zawiera upoważnienia do określenia, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08).

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, z przekroczeniem delegacji ustawowej wprowadzone zostały zapisy **§4 ust.2** niniejszego Regulaminu określające kryteria zawieszenia lub zmniejszenia dodatku motywacyjnego.

Zdaniem organu nadzoru również zapis **§6 ust.5** ocenianego Regulaminu, zgodnie z którym nauczycielowi, któremu powierzono wychowawstwo w dwóch lub więcej klasach łączonych, przyznaje się jeden dodatek, stosownie do ilości uczniów, nie odpowiada prawu.

Stosownie do art. 34a ust.1 i 2 ustawy Karta Nauczyciela nauczycielowi, któremu powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, przysługuje dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy. Minimalna wysokość dodatku, o którym mowa w ust. 1, wynosi 300 zł.

Z powołanych regulacji wynika, że minimalna kwota dodatku (300 zł) przysługuje za wychowawstwo w jednej klasie. Nauczyciel pełniący funkcję wychowawcy dwóch klas ma niewątpliwie z tego tytułu więcej obowiązków służbowych niż wychowawca jednej klasy. W związku z powyższym należy stwierdzić, że nauczycielowi przysługują z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy w dwóch lub więcej klasach łączonych, dwa lub więcej dodatki funkcyjne za wychowawstwo przez czas jednoczesnego pełnienia funkcji w tych klasach. W zależności w ilu klasach nauczyciel będzie pełnił funkcję wychowawcy klasy, tyle będzie pobierał z tego tytułu dodatków.

Z tych powodów organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność **wyrazu „jeden” w §6 ust. 5 niniejszego Regulaminu**, który w sposób istotny narusza art.34a ustawy Karta Nauczyciela.

Wszelkie odstępstwa od określonego katalogiem sformułowanym w przepisie ustawowym treści uchwały przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego (jakim jest ustalenie w drodze regulaminu kwestii objętych art. 30 ust.6 ustawy Karta Nauczyciela), co stanowi istotne naruszenie prawa i obliguje organ nadzoru do wyeliminowania wadliwych zapisów z obrotu prawnego. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia w akcie prawa miejscowego zapisów regulujących inne kwestie niż objęte przedmiotem regulacji ustawowej. Stanowisko organu nadzoru w tej mierze potwierdza ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych.

Mając na uwadze powyższe uchybienia dotyczące Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Błazowa, organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność uchwały Nr XLIX/269/2022 Rady Miejskiej w Błazowej z dnia 26 maja 2022r. w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

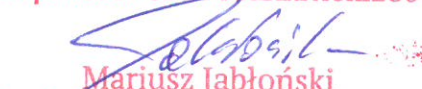
Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

1/ Burmistrz Błazowej

2/ Przewodniczący Rady Miejskiej w Błazowej

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

  
Mariusz Jabłoński  
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

