



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.661.2019

Katowice, dnia 3 października 2019 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/129/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXVI/457/09 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także niektórych innych składników wynagrodzenia” w szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Zabrze, w części określonej w:

- § 1 pkt 2 i 3 uchwały - jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.), dalej jako "ustawa",
- § 1 pkt 5, 8 i 17 uchwały - jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2019 roku Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr XI/129/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXVI/457/09 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także niektórych innych składników wynagrodzenia” w szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Zabrze.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2019 roku. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miasta wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 ustawy.

Organ nadzoru uznał, że uchwała w ww. części 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 nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) 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.

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 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.

W § 1 pkt 2 uchwały Rada Miasta nadała nowe brzmienie § 2 ust. 4 uchwały Nr XXXVI/457/09 Rady Miejskiej w Zabrze z dnia 16 lutego 2009 r. Zgodnie z treścią tego przepisu *godziny nadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w związku z:*

- a) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii lub mrozów,*
 - b) wyjazdem uczniów na wycieczki lub imprezy, organizowane przez szkołę,*
- traktuje się jak godziny faktycznie odbyte.*

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy zawiera upoważnienie dla organu prowadzącego do określenia w drodze regulaminu wynagradzania, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. We wskazanej wyżej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe lub w jakich przypadkach wynagrodzenie to nie przysługuje. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że upoważnienie do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw traktować należy ściśle, przyjmując, że do organu prowadzącego szkołę należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki obliczania i wypłacania tego wynagrodzenia, tj. „wydawania” należnych z tego tytułu kwot (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wr 179/08 i z dnia 17 września 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wr 281/08 oraz z dnia 21 sierpnia 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wr 294/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2007 r. o sygn. akt IV SA/Gl 400/07 i z dnia 3 lipca 2008 r. o sygn. akt IV SA/Gl

198/08, oraz z dnia 10 lutego 2009 r. o sygn. akt IV SA/GI 450/08). To, czy nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe, zrealizowane lub niezrealizowane, wynika wprost z poszczególnych przepisów ustawy (np. art. 81 § 1 Kodeksu pracy w zw. z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela) i Rada nie ma kompetencji wskazywać, w jakich przypadkach pracownik, nie świadcząc pracy, zachowuje prawo do wynagrodzenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006r. sygn. akt IV SA/Wr 274/05, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podobny zarzut należy odnieść również do regulacji zawartej w § 1 pkt 3 uchwały, który modyfikuje dotychczas obowiązujący § 2 ust. 6 regulaminu. W przepisie tym Rada wskazała, iż dla ustalenia wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, za podstawę ustalenia liczby godzin nadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy wymiar godzin zajęć określony w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, pomniejszony o 1/5 lub 1/4 (gdy dla nauczyciela ustalono 4-dniowy tydzień pracy) tego wymiaru, za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin nadwymiarowych w takim tygodniu nie może być jednak większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym. Powyższy przepis nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru § 1 pkt 6 kwestionowanej uchwały narusza obowiązujące przepisy prawa. Przepisem tym Rada nadała nowe brzmienie § 5 ust. 3 uchwały Nr XXXVI/457/09 Rady Miejskiej w Zabrze wskazując, iż „dodatek motywacyjny nauczycielowi, któremu powierzono pełnienie obowiązków dyrektora oraz nauczycielowi zastępującemu dyrektora w przypadku jego nieobecności przyznaje Prezydent, w wysokości do 40% wynagrodzenia zasadniczego danego nauczyciela”. Przepis ten określa zatem wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela we wskazanych sytuacjach. Z kolei § 5 ust. 1 i 2 uchwały Nr XXXVI/457/09 Rady Miejskiej w Zabrze określa wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela i dyrektora. Z powyższego wynika, iż wysokość dodatku motywacyjnego została odrębnie ustalona dla nauczyciela, dyrektora szkoły, co narusza przepis art. 30 ust. 6 w zw. z art. 30 ust. 2 ustawy. Przepis art. 30 ust. 2 ustawy normuje zagadnienie wysokości zarówno wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia, stanowiąc, że: "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." Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014r. poz. 416 ze zm.). Wobec tego wysokość dodatku motywacyjnego nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska. Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać zróżnicowanie w regulaminie wysokości dodatku motywacyjnego dla

nauczycieli, dyrektora. Niewątpliwie – jak stwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 315/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – narusza to w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 ustawy oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Podobne zastrzeżenia należy odnieść również do zmienianego niniejszą uchwałą § 5 ust. 6 regulaminu, który określa wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli pełniących inne stanowiska kierownicze.

Podnieść należy również, że Rada Miasta wskazując w § 1 pkt 6 uchwały wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela, któremu powierzono pełnienie obowiązków dyrektora oraz nauczyciela zastępującego dyrektora w przypadku jego nieobecności nie określiła minimalnej jego wysokości, co oznacza, iż może on wynieść nawet 0 zł. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 roku (sygn. akt: II SA/Go 439/09, Legalis nr: 213801), *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 bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Sama forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwalodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Nie mniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku dokładnie określona stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela. Określenie w regulaminie jedynie górnej granicy dodatku motywacyjnego nie realizuje w pełni delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy.*

Dalej wskazać należy, iż w regulaminie w sposób nieprawidłowy określono wysokość dodatku za pracę w trudnych warunkach określonych w § 8 pkt 5 i 6 rozporządzenia (§ 1 pkt 17 uchwały). Z powyższego wynika, że dwóch nauczycieli pracujących w tej samej szkole posiadających ten sam stopień awansu zawodowego i wykonujących pracę w tych samych trudnych warunkach, których wynagrodzenie zasadnicze jest różne, może otrzymać dodatek z tego tytułu w różnej wysokości. W ocenie organu nadzoru, regulacja uzależniająca wysokość dodatków od wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli stanowi naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Wyjątkiem od tej zasady jest ustalanie wysokości dodatku za wysługę lat, co jednak wynika wprost z obowiązujących przepisów prawa wyższego rzędu.

Ponadto, dokonana przez Radę Miasta Zabrze – zgodnie z § 1 pkt 1 uchwały - zmiana tytułu uchwały Nr XXXVI/457/09 z dnia 16 lutego 2009r. jest całkowicie niezrozumiała. Należy bowiem wskazać, iż dodatek funkcyjny zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy 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 "szkołą", 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.

Przepisem § 1 pkt 1 uchwały Rada postanowiła zmienić tytuł uchwały Nr XXXVI/457/09 z dnia 16 lutego 2009 r. Zmiana polegała na dopisaniu po wyrazach „za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego” wyrazów: „w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy”. Ustawodawca w § 5 ww. rozporządzenia określił krąg podmiotów uprawnionych - z dniem powierzenia stanowiska lub funkcji - do uzyskania dodatku funkcyjnego. W nazwie uchwały wystarczające jest zatem wskazanie, iż regulamin określa wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku funkcyjnego, bez konieczności wskazywania, iż należy się on również z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XI/129/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 sierpnia 2019 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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

Krzysztof Nowak

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego