



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.135.35.2023.AS

Wrocław, 3 sierpnia 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXX/772/2023 Rady Gminy Świdnica z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i za wysługę lat oraz niektórych innych składników wynagrodzenia.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świdnica, na sesji w dniu 29 czerwca 2023 r., działając między innymi na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984), podjęła uchwałę Nr LXXX/772/2023 w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i za wysługę lat oraz niektórych innych składników wynagrodzenia.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 6 lipca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 4 ust. 4 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w związku z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela oraz § 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.) – dalej jako: „rozporządzenie”, w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na zróżnicowaniu przez organ stanowiący minimalnej wysokości dodatku motywacyjnego według kryterium sprawowanej w jednostce oświatowej funkcji, zaś nieważność § 4 ust. 4 załącznika do uchwały sprawia, że uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim jest wysokość stawek dodatku motywacyjnego, a tym samym w całości narusza art. 30 ust. 6, w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, w związku z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu: 1) wysokość stawek dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy i dodatku za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a Karty Nauczyciela, 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela, 3) wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia otrzymywanego przez nauczyciela odbywającego przygotowanie do zawodu nauczyciela oraz dodatku dla nauczyciela posiadającego kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela zatrudnieniowego na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach - w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli wskazanym w ustawie.

Zgodnie z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Rada Gminy Świdnica zrealizowała wskazaną kompetencję prawodawczą w sposób istotnie naruszający prawo, a w konsekwencji podjęła akt prawa miejscowego, którego należało stwierdzić nieważność. W § 4 ust. 4 załącznika do uchwały uregulowano wysokość dodatku motywacyjnego. W regulacji ten wskazano, że dodatek motywacyjny przyznaje się na czas określony, nie krótszy niż 3 miesiące i nie dłuższy niż jeden rok szkolny w wysokości: 1) dla nauczyciela nie wyższej niż 20 % jego stawki wynagrodzenia zasadniczego, 2) dla dyrektora nie wyższej niż 50 % jego wynagrodzenia zasadniczego. Tymczasem, zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, 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. Zgodnie z ustawą odpowiednie przesłanki należy zatem stosować do odpowiednich dodatków, co oznacza, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją. Powyższe potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 rozporządzenia, w którym wskazano, że 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 - innych niż dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz w ramach tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin - zajęć i czynności wynikających z zadań statutowych szkoły, w tym zajęć opiekuńczych i wychowawczych uwzględniających potrzeby i zainteresowania uczniów, 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.

Wprowadzone do uchwały regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego wypaczają jego sens. Wzorcowo wykonujący swoje obowiązki i świadczący pracę o najwyższej jakości nauczyciel nie pełniący funkcji dyrektora może otrzymać dodatek motywacyjny w wysokości ponad dwukrotnie niższej niż tak samo dobrze świadczący pracę najwyższej jakości i wykonujący w sposób wzorcowy swoje obowiązki dyrektor szkoły (w przypadku przyznania dodatku w maksymalnej gwarantowanej uchwałą wysokości). W rezultacie taka regulacja powoduje nieuprawnione różnicowanie poziomu dodatku bez względu na jakość świadczonej pracy.

Określenie wysokości dodatku motywacyjnego w formie procentowej jest dopuszczalne i prawidłowe w kontekście przesłanki przyznawania dodatku motywacyjnego. Musi jednak ustalać takie same ramy („widelki”) zarówno dla nauczycieli, jak i wicedyrektorów oraz dyrektorów szkół (tu w zakresie maksymalnej górnej granicy wysokości dodatku), by to jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć determinowały wysokość dodatku. Tylko taka regulacja pozwala na równe traktowanie nauczycieli, i dyrektorów szkół przy przyznawaniu dodatku motywacyjnego. Kwestionowane przepisy takiej równości nie zapewniają.

Skoro zaś różnicowanie wysokości dodatku motywacyjnego opierać się może wyłącznie na jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, to różnicowanie go w zależności od pełnionej w placówce oświatowej funkcji w sposób istotny narusza prawo, godząc także w konstytucyjne zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, chronione w art. 32 Konstytucji RP.

Podkreślając, że dodatek motywacyjny nie jest związany z pełnioną funkcją i jego wysokość od pełnienia tej funkcji nie może być uzależniona (dodatkiem wynikający z pełnionej funkcji jest bowiem dodatek funkcyjny), należało zatem stwierdzić nieważność § 4 ust. 4 załącznika do uchwały.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, jest brak w tej uchwale określenia wysokości stawek dodatku motywacyjnego. W art. 30 ust. 6 pkt 1, w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty nauczyciela organ stanowiący gminy wyraźnie został zaś zobligowany do tego, aby ustanawianym przez siebie regulaminie ustalił wysokość stawek tego dodatku. Oznacza to, że uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu przekazanego w ustawie do uregulowania na poziomie prawa miejscowego. Brak ten stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, a także normy wynikającej z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, która obliuguje do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Stanowienie prawa w granicach upoważnienia ustawowego oznacza bowiem zarówno zakaz podejmowania regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia, jak i nakaz uregulowania całego zakresu spraw wyznaczonych tymi granicami.

Wobec istotnego naruszenia art. 30 ust. 6, w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, w związku z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, polegającego na niewprowadzeniu do uchwały zgodnej z prawem regulacji określającej wysokość stawek dodatku motywacyjnego konieczne było stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa