

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.20.2021.ASzc

z dnia 12 marca 2021 r.

Rada Miasta Żagań

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/101/2021 Rady Miasta Żagań z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żagań o statusie miejskim w części, tj. § 6 ust. 2 pkt 1 w zakresie słów "oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła pracuje" oraz § 7.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 lutego 2021 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę Nr XXVII/101//2021 w sprawie regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żagań o statusie miejskim (dalej uchwała).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), oraz art. 30 ust. 6 i 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 lutego 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że § 6 ust. 2 pkt 1 w zakresie słów „oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła pracuje” oraz § 7 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r. poz. 2215, dalej KN).

W oparciu o przepis art. 30 ust. 6 KN 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 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. Treść tego regulaminu - na podstawie art. 30 ust. 6a KN - podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Artykuł 30 ust. 6 KN wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale jednocześnie zakreśla granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Oznacza to, że w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego, nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 30 ust. 6 KN. Uszczegółowienie kwestii wskazanych w ustawie znajduje się w rozporządzeniu 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.).

Tymczasem w § 6 ust. 2 pkt. 1 uchwały Rada Miasta Żagań określiła czynniki warunkujące wysokość dodatku funkcyjnego, w tym m.in.: warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich funkcjonuje szkoła. W ocenie organu nadzoru określenie czynników warunkujących wysokość dodatku funkcyjnego jest dopuszczalne, tym niemniej muszą być one skorelowane ze sprawowanym stanowiskiem lub funkcją (tj. możliwe jest określenie tylko takich czynników, które wpływają na nakład i złożoność pracy oraz zakres odpowiedzialności na danym stanowisku). Zdaniem organu nadzoru w przypadku zakwestionowanych czynników taka zależność nie występuje, a zatem nie powinny mieć one wpływu na wysokość dodatku funkcyjnego. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyrokach sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 294/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/OI 933/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17).

Ponadto Rada Miasta Żagań z przekroczeniem delegacji ustawowej określiła kiedy (i od jakiego momentu) przysługuje bądź nie przysługuje dodatek funkcyjny (por. § 7 uchwały). Organ nadzoru wskazuje, że ze sformułowania „szczegółowe warunki przyznawania dodatków”, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 KN nie sposób wywodzić kompetencji do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 KN będą bądź nie będą przysługiwały. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji, albowiem w sposób nieuprawniony wkracza tym samym w materię ustawową. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (por. art. 80 zd. 2 Kodeksu pracy). Jednocześnie należy wskazać, iż dodatki wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 2 KN stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela. O ile zatem zostały przyznane, stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym. W kompetencji określonej w art. 30 ust. 6 KN do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się również możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego we Wrocławiu z 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17).

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa, należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji na organach władzy publicznej ciąży obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie przez Radę Miasta Żagań poza zakres przyznanej ustawowo delegacji, jak również jej nieprawidłowa realizacja, muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli