

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.97.2022

z dnia 22 lipca 2022 r.

Rada Miejska w Świebodzinie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/580/2022 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Świebodzin, określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw a także zasady przyznawania nauczycielom nagród ze specjalnego funduszu nagród, w części określonej w;

§ 5 ust. 3,

§ 7 ust. 3 pkt 2 w zakresie słów „w tym sprawowanie nadzoru pedagogicznego”

§ 8 ust. 2 w zakresie słów „oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje”

oraz § 11 ust. 2 uchwały:

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Świebodzinie podjęła uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Świebodzin, określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw a także zasady przyznawania nauczycielom nagród ze specjalnego funduszu nagród. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U.2022r., poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. 2021 r., poz.1762), 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 prace w dniu wolnym od pracy (Dz.U. 2014r., poz. 416 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 czerwca 2022 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała w kwestionowanej części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. 2021 r., poz.1762, dalej KN), § 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 2014r., poz. 416 z późn. zm.).

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 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. 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 określa 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.).

Rada Miejska w Świebodzinie w § 5 ust. 3 uchwały, określiła że warunkiem nabycia prawa do dodatku motywacyjnego jest przepracowanie w danej szkole 6 miesięcy. Organ nadzoru uważa, że kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych. Przepisy art. 30 ust. 5 i 6 KN upoważniają ministra właściwego do spraw oświaty do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, oraz właściwy organ prowadzący szkołę do określenia szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Z brzmienia tych przepisów wynika, że określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, ma na celu konkretyzację ogólnych warunków określonych 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. Albowiem zgodnie z tym przepisem: "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."

Żaden z cytowanych ogólnych warunków nie nawiązuje do wymogu długości zatrudnienia w danej placówce oświatowej. W związku z powyższym organ nadzoru stoi na stanowisku, że kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych określonych w § 6 rozporządzenia. Rada w przedmiotowym regulaminie powinna uszczegółowić ogólne warunki określone we wskazanym rozporządzeniu. Kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych. Dlatego należy stwierdzić, iż uzależnienie w regulaminie wydanym na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy przyznania dodatku motywacyjnego od przepracowania przez nauczyciela danego okresu pracy w szkole nie tylko wykracza poza przyznaną Radzie powyższym przepisem ustawy delegację, ale również stoi w sprzeczności z celem jego przyznania i godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 18 stycznia 2018 r. sygn. II SA/Go 1146/17, publik. CBOSA).

Odnosząc się natomiast do określonych w uchwale warunków przyznania nauczycielowi-dyrektorowi dodatku motywacyjnego, organ nadzoru zwraca uwagę, iż brak jest podstaw do przyznania dodatku motywacyjnego dyrektorowi szkoły w przypadku spełnienia warunku „sprawowania nadzoru pedagogicznego” (§7 ust. 3 pkt 2 uchwały). Wykonywanie tych czynności należy bowiem do obowiązków dyrektora szkoły, wynikających z art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.). 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, określony został katalog ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Zakresem

tego przepisu objęte są czynności wykraczające poza standardowe wykonywanie obowiązków, tj.: realizacja dodatkowych zadań i czynności; osiąganie określonych (ponadpodstawowych) wyników w pracy. Natomiast warunek zawarty w części §7 ust. 3 pkt 2 uchwały, nie stanowi szczególnych warunków przyznawania nauczycielom-dyrektorom dodatku motywacyjnego.

Ponadto Rada Miejska w Świebodzinie w § 8 ust. 2 uchwały, 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 orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu 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/Ol 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, wszystkie publikowane w CBOSA).

Zakwestionować również należało zapisy § 11 ust. 2 regulaminu, gdzie Rada Miejska określiła, że: dodatek za warunki pracy, o których mowa w ust. 1 przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany za zrealizowane godziny pracy. Kodeks pracy w art. 80 ustanawia zasadę, że wynagrodzenie przysługuje za okres faktycznie wykonywanej pracy oraz za okres, gdy pracownik nie świadczy pracy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia. W Karcie Nauczyciela ustawodawca zawarł szereg regulacji odnoszących się do dodatków oraz do wynagrodzenia nauczycieli, np. art. 73 ust. 5, art. 20 ust. 6. Skoro zatem w Karcie Nauczyciela zawarte zostały szczegółowe regulacje odnoszące się do dodatków i wynagrodzenia, a jednocześnie działania rady w tym zakresie określa przepis art. 30 ust. 6 KN, to kompetencje organu stanowiącego odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 KN ograniczają się do kwestii w nim wskazanych. Innych kompetencji rady gminy w tym zakresie nie można domniemywać (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17; podobne wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2010r. IV SA/Wr 552/10 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 czerwca 2011r. sygn. akt I OSK 323/11, wszystkie publikowane w CBOSA).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że przepisy uchwały, regulujące stwierdzenie nabycia prawa do dodatku, przyznawanie dodatku (tj. § 3 ust. 5, § 4, § 8 ust. 4, § 9 ust. 1 i 2 uchwały § 12 ust. 1) stanowią czynności z zakresu prawa pracy, regulowane przepisami rangi ustawowej. Zgodnie z art. 31 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną (tj. m.in. szkoły i przedszkola), czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Stosownie zaś do przepisu art. 68 ust. 5 *in principio* ustawy - Prawo oświatowe dyrektor jest

kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Jednocześnie czynności te wobec dyrektorów szkół wykonuje wójt gminy (por. art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych). Tym samym nie ma potrzeby regulowania powyższych kwestii w uchwale. W ocenie organu nadzoru ww. naruszenia nie mają charakteru kwalifikowanego, tym niemniej Rada Miejska w Świebodzinie powinna uwzględnić te uwagi przy procedowaniu podobnych uchwał w przyszłości. Z uwagi na powyższe, organ nadzoru zwraca uwagę, aby w przyszłości podobne naruszenia prawa nie wystąpiły. Mając na uwadze 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