

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.4.2021.ASzc**

z dnia 2 lutego 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 XXV/79/2020 Rady Miasta Żagań z dnia 29 grudnia 2020 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 całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 grudnia 2020 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę 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 5 stycznia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust. 6 i ust. 6a 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.

Organ nadzoru pismem z 12 stycznia 2021 r., znak NK-I.4130.81.2.2021.ASzc, zwrócił się do Burmistrza Żagania o przesłanie dokumentów potwierdzających uzgodnienie regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli - stosownie do przepisu art. 30 ust. 6a KN, w tym zwłaszcza projektu regulaminu będącego przedmiotem tych uzgodnień.

Przewodniczący Rady Miasta Żagań pismem z 15 stycznia 2021 r., znak BRM.0711.1.2021, przesłał wyciąg z protokołu XXV sesji Rady Miasta Żagań z 29 grudnia 2020 r., wniosek formalny złożony przez Przewodniczącą Komisji Oświaty i Kultury, protokół uzgodnień oraz uzgodnioną wersję uchwały w sprawie regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzeń nauczycieli.

Analiza przedłożonych dokumentów wykazała, że Rada Miasta Żagań - z uwagi na przyjęcie poprawek zgłoszonych przez Przewodniczącą Komisji Oświaty i Kultury do § 5 ust. 1 i ust. 2 oraz § 6 ust. 2 pkt 1 - podjęła uchwałę o innej treści niż projekt regulaminu uprzednio uzgodniony ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, co stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6a KN, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru w pełni podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, zgodnie z którym: "Przyjęty w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela zwrot "podlega uzgodnieniu" oznacza nałożenie obowiązku poddania treści uchwały procedurze uzgodnieniowej, celem wypracowania wspólnego stanowiska. Ustawodawca, formułując sposób działania związków zawodowych w procesie tworzenia prawa, kładzie przy tym nacisk nie tyle na efekt uzgodnień w postaci osiągnięcia zgody, ile przede wszystkim na sam fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do zgody, zbliżania, czy ujednoczenia stanowisk. Nie jest tym samym konieczne uzyskanie całkowitej zgody związków zawodowych na propozycje organu. Wymagane jest jednak poddanie projektu procedurze uzgodnieniowej, a tym samym uspołecznienie procesu tworzenia prawa. Istotą tej procedury jest zapoznanie się ze zdaniem, opinią związku zawodowego co do konkretnych i szczegółowo przedstawionych rozwiązań i propozycji zawartych w projekcie danej uchwały, nie zaś jedynie generalna i ogólnikowa wymiana poglądów. Omawiany obowiązek cechuje także uprzedniość co oznacza, że rada gminy może debatować tylko nad wcześniej uzgodnionym projektem aktu. Jeśli natomiast podczas obrad rady dostrzeżona zostanie potrzeba zmiany skonsultowanych uregulowań, należy procedurę uzgodnieniową ponowić. Rada może bowiem uchwalić tylko treść uzgodnionego wcześniej aktu" (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, że również niektóre postanowienia uchwały naruszają prawo w sposób istotny, tj. § 3 ust. 2 i ust. 3, § 4 ust. 2 i ust. 3, § 7, § 8 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3 w części "za każdą przepracowaną godzinę", § 8 ust. 3 w części "za każdą przepracowaną godzinę"; § 8 ust. 4 i ust. 5 - z uwagi na nieprawidłową realizację delegacji ustawowej, zawartej w art. 30 ust. 6 KN bądź ich podjęcie z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Przechodząc kolejno do wskazanych naruszeń prawa, należy zauważyć, że Rada Miasta Żagań z przekroczeniem delegacji ustawowej określiła termin wypłaty dodatku za wysługę lat, jak również kiedy (i od jakiego momentu) ten dodatek przysługuje oraz kiedy (i od jakiego momentu) przysługuje bądź nie przysługuje dodatek funkcyjny (por. § 3 ust. 2 i ust. 3, § 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 (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 natomiast do określonych w uchwale warunków przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego, organ nadzoru zwraca uwagę, że 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.) określony został katalog ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Hipotezą tego przepisu objęte są czynności wykraczające poza standardowe wykonywanie obowiązków, tj.: realizacja dodatkowych zadań i czynności; osiągnięcie określonych (ponadpodstawowych) wyników w pracy. Do tego katalogu nie zalicza się więc: systematyczne i efektywne przygotowanie się do przydzielonych obowiązków; podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez udział w różnych formach doskonalenia zawodowego, dbanie o mienie szkoły, prawidłowe i terminowe prowadzenie dokumentacji szkolnej, przestrzeganie dyscypliny pracy (por. § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a, lit. b, lit. d, lit. e, lit. f uchwały) Wykonywanie tych czynności należy bowiem do podstawowych obowiązków nauczyciela, o których mowa w art. 6 KN oraz do podstawowych obowiązków pracownika, o których mowa w art. 100 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.2020.1320 ze zm., dalej k.p.). Obowiązki te nie stanowią zatem szczególnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

W ocenie organu nadzoru brak jest również podstaw do przyznania dodatku motywacyjnego dyrektorowi szkoły w przypadku spełnienia następujących warunków: prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej szkoły przez właściwe planowanie budżetu oraz zgodną z zasadami ustawy o finansach publicznych jego realizację, utrzymywania dyscypliny pracy, kontroli terminowości realizacji powierzonych zadań i wykonywania zarządzeń, prawidłowego i zgodnego z przepisami

prawa prowadzenia dokumentacji szkoły, prawidłowego prowadzenia polityki kadrowej, sprawowania nadzoru pedagogicznego zgodnie z przepisami, zapewnienia bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom poprzez stworzenie odpowiednich warunków bhp i p.poż (por. § 4 ust. 3 pkt 1 lit. a, pkt 2 lit. a, lit. b, lit. c, lit. e, lit. f uchwały). Wykonywanie tych czynności należy bowiem do obowiązków dyrektora szkoły, wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019r. poz. 869 ze zm.), art. 11 KN oraz art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.).

W przedmiocie kryteriów przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczyciela / dyrektora szkoły stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17. Należy równocześnie podkreślić, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 KN wyłącznie rada gminy jest upoważniona do określenia szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego. Nieuprawniony jest zatem zabieg legislacyjny, polegający na wprowadzeniu katalogu otwartego kryteriów przyznania tego dodatku poprzez użycie terminu "w szczególności". Oznaczałoby to bowiem, że są również jakieś inne kryteria - nie określone przez radę gminy - które mogłyby stanowić podstawę jego przyznania (por. § 4 ust. 2 pkt 1-3, ust. 3 pkt 1-3 uchwały).

Przechodząc do przepisów odnoszących się do dodatku za warunki pracy, należy wskazać, że zgodnie z art. 30 ust. 1 KN stanowi on jeden ze składników wynagrodzenia, natomiast z art. 91c ust. 1 KN wprost wynika, iż w zakresie spraw wynikających ze stosunków pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu Pracy. Powyższe oznacza, że rada gminy nie jest uprawniona, aby uzależnić prawo do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia nauczycielowi (tj. dodatku za warunki pracy) od faktycznego wykonywania pracy w tych warunkach, albowiem Kodeks pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet jeżeli nie świadczy pracy. Z tego względu istotnie naruszają prawo § 8 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3 w części "za każdą przepracowaną godzinę", § 8 ust. 3 w części "za każdą przepracowaną godzinę" oraz § 8 ust. 4 uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17).

Z kolei § 8 ust. 5 uchwały, określający kiedy dodatek za warunki pracy jest wypłacany w całości, a kiedy w wysokości proporcjonalnej nie stanowi "szczegółowego warunku przyznania dodatku", lecz jest zasadą jego obliczania - został zatem podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19).

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