

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.131.2023

z dnia 16 listopada 2023 r.

Rada Powiatu Żagańskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1, § 3 ust. 3, § 5 ust. 3, § 6 ust. 3 i 4, § 6 ust. 6, § 8 ust. 2 i 3, § 10 ust. 3 załącznika do uchwały nr XL.3.2023 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Żagański.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2023 r. Rada Powiatu Żagańskiego podjęła uchwałę XL.3.2023 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Żagański. W podstawie prawnej uchwały wskazano na: „art. 30 ust 6 i 6a w związku z art. 91d pkt. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2023 poz. 984 z późn.zm.)”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 października 2023 r.

Regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Żagański (dalej jako: „regulamin”) stanowi załącznik do ww. uchwały.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia istotnie narusza prawo, tj. art. 30 ust. 2, art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r. poz. 984, dalej jako: „ustawa”, „Karta Nauczyciela”), art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 ze zm., dalej jako: „Prawo oświatowe”), art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. ze zm.) oraz § 5 i 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 wynagradzania zasadniczego oraz

wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 416 ze zm., dalej jako: „rozporządzenie”).

Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela 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 ponadwymiarowe 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 Karty Nauczyciela wskazano, że organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, 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.

W zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie 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.).

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia, ponieważ normatywny charakter tego aktu mogą posiadać tylko te jego treści, do

określenia których został upoważniony organ wydający ten akt. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (wyrok NSA z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09, wyrok WSA w Olsztynie z 13 maja 2014 r., sygn. akt. II SA/OI 329/14; por. wyrok WSA w Łodzi z 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 135/20).

W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Żagańskiego zrealizowała kompetencje prawodawczą w części w sposób istotny naruszający prawo. Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że zakwestionowanie uchwały w powyższym zakresie nie uniemożliwia funkcjonowania w porządku prawnym tej części regulaminu, który reguluje dodatek funkcyjny, dodatek za wysługę lat oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Jednakże organ nadzoru rekomenduje Radzie Powiatu Żagańskiego pilne przyjęcie nowego regulaminu, który kompleksowo regulowałby kwestie wskazane w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Jak już wyżej wskazano Karta Nauczyciela określa z jakich elementów składa się wynagrodzenie nauczycieli (art. 30 ust. 1). Oprócz wynagrodzenia zasadniczego ustawodawca wymienia m.in. dodatki: za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy (art. 30 ust. 1 pkt 2). W ocenie organu nadzoru istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela jest § 3 ust. 1 badanego regulaminu, zgodnie z którym „Wielkość środków na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i kadry kierowniczej w danej szkole ustala się w wysokości 4% sumy rocznego wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli”. Przepis ten bowiem określa „wysokość środków finansowych na dodatki motywacyjne”, a nie „wysokość stawek dodatku motywacyjnego” – ta została bowiem określona w § 5 ust. 1 regulaminu. Powyższe postanowienie regulaminu, w ocenie organu nadzoru, zostało podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. W ramach upoważnienia ustawowego nie mieści się kompetencja organu stanowiącego gminy do ustalania wysokości puli środków finansowych przeznaczanych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 lutego 2020 r. (sygn. akt II SA/Rz 1473/19) – „(...) W niniejszej sprawie słusznie Wojewoda zauważył, że zapis § 4 ust. 1 rażąco narusza prawo. W przepisie tym Rada postanowiła, że tworzy się fundusz środków przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli w wysokości nie niższej niż 8% kwoty bazowej. W ocenie Sądu prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, że regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela (...) Nie można określać w Regulaminie, wydanym na podstawie Karty Nauczyciela, wysokości środków jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne (...)”. (utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1303/20, tak też NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13).

Jednocześnie w ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Żagańskiego popełniła istotne błędy przy określaniu szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego (§ 3 ust. 3 regulaminu), które skutkują ich nieważnością. W art. 30 ust. 2 Karta Nauczyciela określa i precyzuje od czego

uzależniona jest 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. Wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, o których mowa w delegacji z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, muszą wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w § 6 rozporządzenia (por. m.in. wyroki WSA: w Krakowie z 9 marca 2010 r. sygn. akt III SA/Kr 1007/09 i w Łodzi z 7 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 96/20). Jednocześnie w § 6 rozporządzenia określone zostały ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, do których 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.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że brak jest podstaw do ustalania odrębnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. Zdaniem organu nadzoru, w odniesieniu do nauczycieli, którym powierzono obowiązki dyrektora organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego władny jest tylko uszczegółwić ogólny warunek przyznania dodatku motywacyjnego określony w § 6 pkt 5 rozporządzenia – „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem”. Dodatek motywacyjny nie jest obligatoryjnym składnikiem wynagrodzenia, bowiem jego przyznanie zależy od spełnienia warunków określonych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Regulamin wynagradzania powinien jednak określić warunki przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczyciela, któremu powierzono stanowisko, np. złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, warunki społeczne i środowiskowe, w jakich szkoła funkcjonuje oraz jakość pracy związanej z powierzonym stanowiskiem. W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Żagańskiego w szczegółowych warunkach przyznawania dodatku motywacyjnego pominęła grupę nauczycieli, którym powierzono stanowisko i którzy „szczególnie efektywnie wypełniali zadania i obowiązki związanych z powierzonym stanowiskiem”, co stanowi istotne naruszenie prawa jako niewypełnienie delegacji określonej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Organ nadzoru wskazuje również, że treść § 6 rozporządzenia prowadzi do wniosku, że przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to sformułowania użyte w § 6 rozporządzenia takie jak „osiągnięcia”, „wprowadzenie innowacji pedagogicznych”, „zaangażowanie w realizację czynności i zajęć” czy „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków”. Tym samym należy przyjąć, że dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej, nie zaś za normalne (standardowe) wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. W świetle powyższego uprawnionym jest stwierdzenie, że dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom wyróżniającym się w stosunku do pozostałych nauczycieli osiągnięciami w jakiejś dziedzinie bądź zaangażowaniem czy też wprowadzeniem innowacji. Organ nadzoru zwraca uwagę, w kontekście kluczowych

obowiązków nauczyciela określonych w art. 6 Karty Nauczyciela, że jednym z tych obowiązków nauczyciela jest rzetelnie realizować zadania związane z powierzonym mu stanowiskiem oraz podstawowymi funkcjami szkoły: dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, w tym zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę (art. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela).

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że w § 3 ust. 3 pkt 4 regulaminu błędnie wskazano przepis Karty Nauczyciela wynikający z § 6 pkt 4 rozporządzenia – zamiast „art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela” jest „art. 42 ust. 2 pkt. Karty Nauczyciela”.

Ponadto w § 3 ust. 3 pkt 1 in fine i pkt 4 in fine regulaminu Rada posłużyła się sformułowaniem „w tym”, który wprowadza katalog otwarty warunków. Stanowi to istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Przepis regulaminu w ten sposób sformułowany ustanawia katalog otwarty, zgodnie z którym przy ustalaniu dodatku motywacyjnego mogą być brane pod uwagę również inne niż określone w uchwale kryteria. W ocenie organu nadzoru Rada, zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, powinna ustanowić katalog zamknięty tych kryteriów. Za kompleksową realizację normy kompetencyjnej określonej w przytoczonym przepisie nie może zostać uznane ustanowienie w formie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego, albowiem w praktyce taki zabieg legislacyjny pozwala na formułowanie przez podmiot odrębny od rady dodatkowych jeszcze warunków przyznania tego dodatku w ramach oceny osiągnięć w realizowanym procesie dydaktycznym, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli.

W tym miejscu należy również podkreślić, że zgodnie z § 6 pkt 4 rozporządzenia do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należy zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela, a więc „inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkoły, w tym zajęcia opiekuńcze i wychowawcze uwzględniające potrzeby i zainteresowania uczniów”. W § 3 ust. 3 pkt 4 lit. a regulaminu Rada przyjęła, że szczegółowym warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego jest „udział w organizowaniu imprez i uroczystości szkolnych, imprez kulturalnych, sportowych, rekreacyjnych organizowanych przez szkołę”, a jednocześnie w § 3 ust. 3 pkt 5 regulaminu wprowadzono bardzo podobny, ale odrębny warunek – „realizowanie w szkole i placówce zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętego przez szkołę harmonogramu wydarzeń w zakresie sportu i kultury”. Jak już wyżej wskazano uchwała podejmowana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, stanowi akt prawa miejscowego. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94). W ocenie organu nadzoru zakresy § 3 ust. 3 pkt 4 lit. a regulaminu i § 3 ust. 3 pkt 5 regulaminu mogą w części się pokrywać, co może powodować problemy z interpretacją ustalonych przez Radę Powiatu Żagańskiego warunków.

Jednocześnie należy zauważyć, że w § 3 ust. 3 pkt 6 regulaminu Rada przyjęła, że „O przyznaniu i określeniu wysokości dodatku motywacyjnego nauczycielowi decyduje dyrektor uwzględniając jakość świadczonej pracy: realizacja projektów edukacyjnych finansowanych ze środków zewnętrznych, w szczególności ze środków Unii Europejskiej na rzecz uczniów szkoły”. W ocenie organu nadzoru jako „pracę pedagogiczną” nauczyciela nie można zakwalifikować

wykonywania zadań związanych z przygotowaniem i realizacją czy też koordynowaniem projektów finansowych ze środków europejskich. Są to dodatkowe zadania, nie tyle związane z edukacją czy też pracą pedagogiczną, ale administrowaniem i nadzorem nad realizowanym projektem, a zatem wykonywanie tego typu dodatkowej pracy nie może być wynagradzane poprzez podwyższenie wynagrodzenia nauczyciela. Nie można przyznawać dodatku motywacyjnego, będącego elementem wynagrodzenia nauczyciela za wykonywanie czynności, które nie mieszczą się w zakresie obowiązków służbowych nauczyciela. Nauczyciel z tytułu realizacji zajęć z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz (a zatem z tytułu zajęć mających charakter edukacyjny czy też pedagogiczny) finansowanych ze środków europejskich ma dodatkowe wynagrodzenie uregulowane w art. 35a ust. 1 Karty Nauczyciela.

Organ nadzoru podkreśla, że „Nauczyciele to jedna z nielicznych grup zawodowych, która ma wypłacane wynagrodzenie miesięcznie z góry, a nie z dołu, w pierwszym dniu miesiąca – zgodnie z art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Pamiętać należy, iż zasada ta dotyczy wynagrodzenia zasadniczego i stałych składników wynagrodzenia, np. dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego czy dodatku funkcyjnego. Pozostałe składniki wynagrodzenia, zgodnie z art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela, np. wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli dzień ten jest ustawowo wolny od pracy, wypłata następuje w dniu bezpośrednio poprzedzającym ten dzień.” (B. Zajda [w:] Karta Nauczyciela. Komentarz, red. K. Gawroński, Warszawa 2023, art. 39.) Karta Nauczyciela w art. 39 ust. 3 i 4 zatem rozstrzygnęła, w jaki sposób – z góry czy z dołu – są wypłacane poszczególne składniki wynagrodzenia nauczyciela. W zakresie upoważnienia do wydania regulaminu wynagradzania nauczycieli nie mieści się stanowienie, że dany składnik wynagrodzenia będzie wypłacany z góry czy z dołu. W § 5 ust. 3 regulaminu Rada ustaliła, że „Dodatek motywacyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia zasadniczego.”. Podobnie Rada uczyniła w § 6 ust. 6 regulaminu, który stanowi, że „Dodatek funkcyjny wypłaca się z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia zasadniczego” oraz w § 10 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym „Dodatek wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia.”. Rada Powiatu Żagańskiego nie miała jednak kompetencji do ustalenia w jaki sposób – z góry czy z dołu – są wypłacane poszczególne składniki wynagrodzenia nauczyciela – w tym przypadku: dodatek motywacyjny, dodatek funkcyjny, dodatek za wysługę lat – zatem przekroczyła zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, w § 6 ust. 3 i 4 regulaminu Rada, z przekroczeniem delegacji ustawowej, określiła kiedy (i od jakiego momentu) przysługuje bądź nie przysługuje dodatek funkcyjny. Organ nadzoru zwraca uwagę, że art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, że zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego stopnia awansu zawodowego następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela dodatek za wysługę lat i dodatek funkcyjny stanowią składniki wynagrodzenia nauczycieli. W orzecznictwie sądów administracyjnych określono, że nie można przyjąć, że kwestie dotyczące terminu wypłaty poszczególnych składników wynagrodzenia zostały pozostawione przez ustawodawcę do ustalenia przez radę gminy w ramach regulaminu dotyczącego wynagradzania

nauczycieli, skoro ustawa jednoznacznie reguluje te zagadnienia (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 502/05). Dodatkowo w orzecznictwie podkreśla się, że powtórzenie przepisów ustawowych w tym zakresie jest rzeczą niedopuszczalną (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 135/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 142/20). Zestawienie brzmienia § 5 ust. 4 i 5 oraz § 9 regulaminu z treścią art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela prowadzi do wniosku, że regulacje te w istocie odnoszą się do tych samych kwestii, tj. określenia daty początkowej oraz końcowej przysługiwania prawa do wynagrodzenia nauczycieli.

Organ nadzoru zauważa, że w § 8 ust. 2 i 3 Rada powiązała dodatek za warunki pracy w trudnych warunkach z wysokością wynagrodzenia zasadniczego danego nauczyciela, czy stawki godzinowej wynikającej z osobistego zaszerogowania danego nauczyciela. W ocenie organu nadzoru postanowienie odwołujące się do godzinowej stawki wynagrodzenia zasadniczego (dotyczącego otrzymywanego przez danego nauczyciela osobistego wynagrodzenia zasadniczego) jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy podjęty został z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady równego traktowania. Niewątpliwie realizacja zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach i uciążliwych (stosownie do wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę do przyznania nauczycielom dodatku za warunki pracy zawartego w rozporządzeniu) jest jednakowo trudna lub uciążliwa dla każdego nauczyciela niezależnie od jego kwalifikacji, pełnionej funkcji czy stopnia awansu zawodowego. Wobec tego, w ocenie organu nadzoru, kwota bazowa będąca podstawą obliczenia wysokości omawianego dodatku powinna być jednolita dla wszystkich nauczycieli pracujących w obiektywnie określonych warunkach trudnych lub uciążliwych (por. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/GI 811/22).

Powyżej opisane naruszenia mają charakter kwalifikowany, skutkujący koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Organ nadzoru wskazuje również, że przepisy regulaminu dot. stwierdzenia nabycia prawa do dodatku, przyznawanie dodatku (tj. § 3 ust. 3, § 4, § 7 ust. 1 i 2) stanowią czynności z zakresu prawa pracy, regulowane przepisami rangi ustawowej. Zgodnie z art. 3(1) § 1 Kodeksu 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 Prawa oświatowego, to 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 (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)). Tym samym nie ma potrzeby regulowania powyższych kwestii w regulaminie. W ocenie organu nadzoru ww. naruszenia nie mają charakteru kwalifikowanego, tym niemniej Rada powinna uwzględnić te uwagi przy procedowaniu podobnych uchwał w przyszłości.

Analizując § 6 regulaminu należy zauważyć, że w jego ust. 2 pkt 2 Rada nieprawidłowo określiła podmiot, który może zastąpić dyrektora w przypadku jego nieobecności – zgodnie bowiem z art. 68 ust. 9 Prawa oświatowego, w przypadku nieobecności dyrektora szkoły lub placówki zastępuje go wicedyrektor, a w szkołach i placówkach, w których nie utworzono stanowiska

wicedyrektora - inny nauczyciel tej szkoły lub placówki, wyznaczony przez organ prowadzący. Zatem „inną osobą wyznaczoną przez organ prowadzący do pełnienia zastępstwa” może być w szkołach i placówkach, w których nie utworzono stanowiska wicedyrektora - inny nauczyciel tej szkoły lub placówki. W ocenie organu nadzoru nie stanowi to jednak kwalifikowanego naruszenia prawa, bowiem sprzeczność da się usunąć na etapie wykładni.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru zwraca uwagę, aby w przyszłości podobne naruszenia prawa nie wystąpiły

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności: § 3 ust. 1, § 3 ust. 3, § 5 ust. 3, § 6 ust. 3 i 4, § 6 ust. 6, § 8 ust. 2 i 3, § 10 ust. 3 załącznika do uchwały nr XL.3.2023 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Żagański, jako istotnie naruszających prawo, jest konieczne i uzasadnione.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu 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