

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.14.2023.ACze**

z dnia 4 lutego 2023 r.

### **Rada Gminy Bobrowice**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIX/343/22 Rady Gminy Bobrowice z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Bobrowice, w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy Bobrowice podjęła uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Bobrowice (dalej uchwałą). W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 30 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 stycznia 2023 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2, art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. 2021 r., poz.1762 z późn. zm., dalej KN), § 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 wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 416 z późn. zm.), art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 z późn. zm.), art. 7 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., poz. 78, Nr 483 z późn. zm., dalej Konstytucja RP), art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r., o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) oraz § 11 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

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

Art. 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 (dalej rozporządzenie).

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, że badana uchwała narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 KN w zakresie regulacji dotyczących dodatku motywacyjnego. W ocenie organu nadzoru zapisy Rozdziału 3. Dodatek motywacyjny – nie wypełniają upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 KN, gdyż zabrakło w uchwale określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczyciela. Rada Gminy nie przedstawiając warunków, od jakich będzie zależeć przyznanie dodatku motywacyjnego, w istocie czyni uchwałę niewykonalną w tym zakresie. Warunki te muszą być jasno i precyzyjnie określone przez Radę Gminy. Organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 6 rozporządzenia określony został katalog ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego: 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. Wymienione kryteria stanowią katalog zamknięty, a organ prowadzący powinien w ramach upoważnienia, zawartego w art. 30 ust. 6 KN je uszczegółowić. Brak wypełnienia delegacji ustawowej musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru § 6 ust. 2 uchwały w zakresie słów: "w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły" istotnie narusza art. 68 ust. 5 ustawy - Prawo oświatowe (dalej prawo oświatowe). Dodatek motywacyjny, jako składnik wynagrodzenia za pracę, jest przyznawany w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną – do której zalicza się szkołę - czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Zgodnie z art. 68 ust. 5 prawo oświatowe, dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Z przepisu tego wynika zatem jednoznacznie, że wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje dyrektor. Żaden przepis rangi ustawowej nie przewiduje współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości, polegającego na zasięgnięciu opinii dyrektora szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie takich zapisów ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 313/05 oraz WSA w Olsztynie z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 777/09).

Zakwestionować należy również postanowienia § 3 ust. 4, § 5 ust. 5, § 10 ust. 4, § 14 ust. 4 uchwały, regulujące termin wypłaty składników wynagrodzenia. Organ nadzoru wskazuje, że materia ta została unormowana przez samego ustawodawcę, co wyklucza kompetencję uchwałodawczą Rady Gminy w tym zakresie. Zgodnie z art. 39 ust. 3 KN wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Z kolei w myśl art. 39 ust. 4 KN składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3. W konsekwencji, ww. przepisy uchwały zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej, wynikającej z art. 30 ust. 6 w związku z art. 39 ust. 3 i 4 KN.

Ponadto organ nadzoru kwestionuje zapisy § 5 ust. 4, § 10 ust. 3, § 14 ust. 3 uchwały, wskazujące, że dany dodatek stanowi podstawę wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy oraz zasiłków z tytułu ubezpieczenia społecznego, również z uwagi na przekroczenie delegacji ustawowej, zawartej w art. 30 ust. 6 KN. Przywołane zapisy uchwały nie stanowią bowiem ani o wysokości, ani o warunkach przyznawania wskazanych dodatków.

Z utrwalonej linii orzecznictwa sądownoadministracyjnego wynika, iż organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym obowiązany jest działać ściśle w ramach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo unormowane, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego. W przypadku powtórzenia przepisu w danej uchwale będzie on bowiem interpretowany w kontekście jej postanowień, co grozi całkowitą lub częściową zmianą intencji prawodawcy (por. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Odstąpienie od powyższej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

Następnie w § 9 ust. 2 uchwały Rada Gminy wskazała, iż dodatek funkcyjny przysługuje również osobie, której powierzono obowiązki w zastępstwie innej osoby. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zgodnie z postanowieniami § 5 rozporządzenia do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; 2) sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta c) mentora, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym. Tym samym Minister określił katalog podmiotów, którym Rada Gminy uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli może przyznać dodatek funkcyjny w określonej przez nią wysokości. Dodatek ten może być przyznany tylko tym nauczycielom, którzy pełnią określoną w rozporządzeniu funkcję lub jeśli w statucie szkoły zostało określone dane stanowisko jako kierownicze. Wobec powyższego, brak jest podstawy prawnej do przyznania dodatku funkcyjnego osobie, której powierzono obowiązki w zastępstwie innej osoby.

Kolejno wskazać należy, że § 12 uchwały, regulujący wysokość dodatku za warunki pracy, narusza istotnie art. 30 ust. 6 pkt 1 KN w związku z art. 7 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy określiła procentowo wysokość dodatku za warunki pracy: 1) za prowadzenie indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego w wysokości 20% stawki godzinowej wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela; 2) za prowadzenie zajęć dydaktycznych w klasach łączonych w wysokości 10% stawki godzinowej wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela. Organ nadzoru wskazuje, że przyjęta przez Radę Gminy konstrukcja odwołująca się do osobistej stawki godzinowej wynagrodzenia zasadniczego, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy, narusza zasadę równego traktowania, wynikającą z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Nie budzi wątpliwości, że realizacja zajęć

wymienionych w § 8 pkt 1 – 19 oraz w § 9 pkt 1 - 4 rozporządzenia jest jednakowo trudna lub uciążliwa dla każdego nauczyciela - bez względu na posiadane kwalifikacje, pełnione funkcje lub stopień awansu zawodowego. Odesłanie więc przez Radę Gminy do wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela prowadzącego zajęcia w warunkach trudnych lub uciążliwych z definicji powoduje nierówne traktowanie nauczycieli znajdujących się w obiektywnie takich samych warunkach trudnych lub uciążliwych. Konkludując stwierdzić należy, że sposób unormowania przyjęty przez Radę Gminy poprzez odesłanie do wynagrodzenia zasadniczego danego nauczyciela w sposób istotny narusza prawo. Kwota bazowa, stanowiąca podstawę obliczenia wysokości przedmiotowego dodatku, powinna być jednolita dla wszystkich nauczycieli pracujących w obiektywnie określonych warunkach trudnych lub uciążliwych.

Zakwestionować również należało § 3 ust. 3 uchwały, regulujący kiedy przysługuje dodatek za wysługę lat oraz § 14 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym dodatek za trudne i uciążliwe warunki pracy wypłaca się za czas faktycznego wykonywania zajęć lekcyjnych, jako podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. 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. Skoro w Karcie Nauczyciela zawarte zostały szczegółowe regulacje odnoszące się do dodatków i wynagrodzenia, a jednocześnie działania legislacyjne Rady Gminy zakreśla 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 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 552/10 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 323/11, wszystkie publikowane w CBOSA).

Ponadto Rada Gminy z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 2 KN, w § 15 ust. 4 uchwały postanowiła że „Nauczyciel, który w dniu pracy, opiekuje się uczniami na zorganizowanej przez szkołę wycieczce lub innej imprezie, na którą został delegowany jako opiekun przez dyrektora, zachowuje prawo do pełnego wynagrodzenia wraz z przydzielonymi godzinami ponadwymiarowymi. Nauczycielowi przysługują również godziny ponadwymiarowe wynikające z czasu pracy w tym dniu.” W orzecznictwie sądów administracyjnych jest powszechnie przyjęty pogląd, że zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 KN Rada Gminy ma jedynie kompetencje do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. W tych ramach nie mieści się upoważnienie do decydowania o zachowaniu lub utracie przez nauczyciela prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 877/19).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że całkowicie zbędny jest § 16 uchwały, w którym wskazano iż regulamin został uzgodniony ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Stwierdza on bowiem jedynie fakt zrealizowania obowiązku, wynikającego z art. 30 ust. 6a KN i nie stanowi normy prawnej. Podkreślić należy, iż zgodnie z § 11 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Przepisy prawne powinny więc zawierać tylko te wypowiedzi, które służą wyrażaniu norm prawnych (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że nadanie mocy wstecznej aktowi (bądź poszczególnym jednostkom redakcyjnym) wymaga uzasadnienia. Rada Gminy uchwalając zapisy § 19 uchwały, nadające § 9 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz § 12 pkt 2 moc wsteczną od dnia 1 września 2022 r., nie zawarła odpowiedniego uzasadnienia. Należy zauważyć, że art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość nadania aktowi normatywnemu mocy wstecznej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie. W takim przypadku obowiązkiem organów korzystających z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego, będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. W niniejszej sprawie uchwała nie zawiera żadnego uzasadnienia, które odnosiłoby się do regulacji zawartej w § 19 uchwały, co nie pozwala na wyjaśnienie motywów, jakimi kierował się organ gminy przy jej podejmowaniu.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na skutek, jaki wywołuje § 20 uchwały, zgodnie z którym zapisy zawarte w § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 stosuje się od dnia 1 września 2023 r. Mając bowiem na uwadze, że § 17 uchwały uchyla uchwałę Rady Gminy Bobrowice Nr XXII/186/09 z dnia 9 czerwca 2009 r., tym samym uchwała pozbawia nauczycieli dodatku funkcyjnego za wychowawstwo klasy i z tytułu opieki nad oddziałem przedszkolnym w okresie od 01.01.2023 r. do 31.08.2023 r. Jeżeli wolą Rady Gminy było zróżnicowanie wysokości dodatku funkcyjnego za wychowawstwo klasy oraz z tytułu opieki nad oddziałem przedszkolnym (tj. 300zł do 31.08.2023 r. i 350zł od 01.09.2023 r.) przepisy należy odpowiednio zredagować zgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

W uchwale zawarto również postanowienia, określające podmioty właściwe do przyznania dodatków (tj. § 6 ust. 1, § 8.8. ust. 5 uchwały), przy czym materia ta jest już regulowana przepisami rangi ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 3<sup>1</sup> § 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* 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. naruszenie nie ma charakteru kwalifikowanego, tym niemniej Rada Gminy powinna uwzględnić te uwagi przy procedowaniu podobnych uchwał w przyszłości.

Na marginesie organ nadzoru sygnalizuje błędy w numerowaniu jednostek redakcyjnych uchwały (zob: § 8.8. , § 9.9. uchwały).

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