

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.19.2023.DDud**

z dnia 16 lutego 2023 r.

**Rada Gminy Brody**

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**

§ 3 ust. 5 pkt 1 w zakresie zwrotu: „, w szczególności”; § 3 ust. 5 pkt 2; § 3 ust. 5 pkt 5 w zakresie słów: „wzbogacanie i doskonalenie warsztatu pracy, poszerzanie swoich kwalifikacji zawodowych oraz”; § 3 ust. 7; § 6 ust. 3; § 10 załącznika do uchwały Nr XXXVII/268/22 Rady Gminy Brody z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Brodach prowadzonym przez Gminę Brody.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rady Gminy Brody podjęła uchwałę Nr XXXVII/268/22 w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Brodach prowadzonym przez Gminę Brody.

W podstawie prawnej uchwały wskazano na: „art. 30 ust. 6 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz.1762 z późn. zm.)”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 stycznia 2023 r.

Jak wynika z § 1 przedmiotowej uchwały regulamin określający wysokość oraz warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Brodach prowadzonym przez Gminę Brody 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. 6, art. 30 ust. 6 pkt 1 i pkt 2, art. 67e ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm., dalej

jako: „ustawa”), art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.), art. 80, art. 87, art. 92 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510, 1700, 2140), § 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”) oraz § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 1632 ze zm.).

Na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy 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 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. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Brody zrealizowała wskazane kompetencje prawodawczą, jednak część z zapisów regulaminu w sposób istotny narusza prawo.

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na ww. podstawie, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - 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). Ponadto w art. 30 ust. 2 ustawa 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. 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.

Zgodnie z § 3 ust. 5 pkt 1 regulaminu „warunkami przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest spełnienie co najmniej pięciu wymagań z poniżej podanych osiągnięcia w

realizowanym procesie dydaktyczno-wychowawczym i opiekuńczym, w szczególności: (...)”. Użycie przy określaniu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego w § 3 ust. 5 pkt 1 regulaminu zwrotu „w szczególności” stanowi w ocenie organu nadzoru 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 osiągnięć w realizowanym procesie dydaktycznym. 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 tym 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 § 3 ust. 5 pkt 2 i 5 regulaminu Rada postanowiła, że „Warunkami przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest spełnienie co najmniej pięciu wymagań z poniżej podanych: 2) przestrzeganie dyscypliny pracy i terminowe prowadzenie dokumentacji szkolnej; 5) wzbogacanie i doskonalenie warsztatu pracy, poszerzanie swoich kwalifikacji zawodowych oraz dzielenie się swoją wiedzą i doświadczeniem z nauczycielami i rodzicami;”. Jak już wyżej wskazano w § 6 rozporządzenia 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; osiąganie określonych (ponadpodstawowych) wyników w pracy. Do tego katalogu nie zalicza się więc wskazane przez Radę w § 3 ust. 5 pkt 2 przestrzeganie dyscypliny pracy i terminowe prowadzenie dokumentacji szkolnej a także przewidziane w § 3 ust. 5 pkt 5 wzbogacanie i doskonalenie warsztatu pracy, poszerzanie swoich kwalifikacji zawodowych. Wykonywanie tych czynności należy bowiem do podstawowych obowiązków nauczyciela, o których mowa w art. 6 ustawy oraz do podstawowych obowiązków pracownika, o których mowa w art. 100 Kodeksu pracy. Obowiązki te nie mogą zatem stanowić szczególnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Zatem należało stwierdzić nieważność § 3 ust. 5 pkt 2 oraz pkt 5 w zakresie słów: „wzbogacanie i doskonalenie warsztatu pracy, poszerzanie swoich kwalifikacji zawodowych oraz” regulaminu jako istotnie naruszających prawo.

Nie znajduje oparcia w ustawie przepis § 3 ust. 7 regulaminu, zgodnie z którym „W przypadku nauczycieli, którym powierzono funkcję dyrektora w szkole, przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego należy obok warunków wymienionych w ust. 6, uwzględniać spełnienie poniższych punktów: 1) racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi szkoły: a) prawidłowość opracowania planu finansowego jednostki i właściwa jego realizacja, b) pozyskiwanie środków zewnętrznych; 2) sprawność organizacyjną w realizacji zadań szkoły: a) terminowość wykonywania zadań zleconych przez organ prowadzący, b) współpracę ze społecznymi organami szkoły, c) własne podnoszenie kwalifikacji i doskonalenie zawodowe oraz wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli, d) działalność na rzecz środowiska lokalnego. Rada ustaliła zatem odrębne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. W ocenie organu nadzoru, taka regulacja stanowi przekroczenie kompetencji z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa wysokość stawek dodatków m.in. motywacyjnego, oraz szczegółowe warunki

przyznawania tego dodatku uszczegóławiając ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określone w § 6 rozporządzenia. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że brak jest podstaw do ustalania odrębnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. Rada ustala jednolite warunki dla wszystkich nauczycieli, w tym dla nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły. Zdaniem organu nadzoru, w odniesieniu do nauczycieli, którym powierzono obowiązki dyrektora organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego władny jest tylko uszczegółowić ogólny warunek przyznania dodatku motywacyjnego określony w § 6 pkt 5 rozporządzenia – „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem”. Tymczasem Rada stworzyła samodzielny katalog warunków tego dodatku, poza ogólnymi warunkami określonymi w rozporządzeniu. Ponadto w ocenie organu nadzoru warunki przyznania dodatku motywacyjnego wymienione w § 3 ust. 7 regulaminu nie wpisują się w szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem dyrektora, albowiem stanowią one raczej typowe obowiązki dyrektora szkoły, wynikające z art. 68 ust. 1 i ust. 5 ustawy - Prawo oświatowe, art. 100 Kodeksu pracy, czy art. 53 ust. 1 w zw. z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.). Oznacza to, że nie mogłyby one stanowić warunków uprawniających do przyznania dodatku motywacyjnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17, publik. CBOSA). Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, że w numeracji ustępów w § 3 regulaminu pominięto cyfrę 6 przez co odwołanie w ust. 7 do ust. 6 jest bezprzedmiotowe.

Rada przyjmując § 6 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym „Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich zrealizować z przyczyn, leżących po stronie pracodawcy, w tym: 1) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii lub mrozów; 2) wyjazdem dzieci na wycieczki lub imprezy; 3) rekolekcjami; 4) udziałem w konferencjach metodycznych i innych naradach o charakterze oświatowym, na które nauczyciel został skierowany przez pracodawcę - traktuje się jak godziny faktycznie odbyte” wykroczyła poza zakres delegacji określony w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych jest powszechnie przyjęty pogląd, że zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy 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. Określenie zatem przypadków, w których nauczycielowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe nie mieści się w granicach wymienionego upoważnienia ustawowego. Nie można bowiem uznać, że wskazanie przez uchwałodawcę przypadków, w których wynagrodzenie przysługuje bądź nie przysługuje, stanowi określenie warunków (szczegółowych) obliczania i wypłacania wynagrodzenia. Pogląd taki wyraził NSA w wyroku z 3 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1873/07, WSA we Wrocławiu w wyroku z 26 kwietnia 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 274/05 i z 17 września 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 257/10 i WSA w Kielcach w wyroku z 18 lipca 2008 r. sygn.

akt. II SA/Ke 271/08. W przepisie § 6 ust. 3 regulaminu określono zarówno kiedy nauczycielowi przysługuje, jak i kiedy nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe. Upoważnienie ustawowe o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy nie zawierało delegacji dla Rady do decydowania w tym zakresie. W wymienionym przepisie mieści się tylko upoważnienie do ustalania warunków obliczania i wypłacania (wydawania) należnych kwot. W związku z czym przepis § 6 ust. 3 regulaminu został wydany z naruszeniem delegacji określonej w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy. Dodać należy, że § 6 ust. 3 regulaminu narusza także przepisy z zakresu prawa pracy. Chodzi o przepisy, które przewidują, że pracownikowi należy się wynagrodzenie pomimo niewykonywania pracy. Są to przepisy art. 92 § 1 Kodeksu pracy, art. 67e ust. 1 Karty Nauczyciela oraz § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 1632 ze zm.). Regulacje określone w § 6 ust. 3 regulaminu wynagradzania powodują, że nauczyciel nie mógłby otrzymać wynagrodzenia za przydzielone i niewykonane godziny ponadwymiarowe mimo, że prawo do takiego wynagrodzenia przysługuje mu na podstawie wymienionych przepisów z zakresu prawa pracy.

Zgodnie z § 10 regulaminu: Nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, a także za inne okresy, za które na podstawie odrębnych przepisów nie przysługuje wynagrodzenie (ust. 1); Stawkę wynagrodzenia za jeden dzień niewykonywania pracy z przyczyn wymienionych w ust. 1 ustala się dzieląc wszystkie składniki wynagrodzenia wypłacane z góry przez 30 (ust. 2); Wysokość wynagrodzenia za okresy, o których mowa w ust. 1, oblicza się mnożąc liczbę dni niewykonywania pracy przez stawkę określoną w ust. 2 (ust. 3). Regulacja ta dotyczy ustalenia wysokości wynagrodzenia nauczyciela w przypadku jego nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy i zdaniem organu nadzoru wykracza poza zakres spraw przekazanych organowi prowadzącemu szkołę do określenia w drodze regulaminu w art. 30 ust. 6 ustawy. Konsekwencją nieusprawiedliwionej nieobecności nauczyciela w pracy jest utrata prawa do wynagrodzenia za czas nieobecności, bowiem w tym dniu praca nie została wykonana. Zgodnie bowiem z art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Stąd Kodeks pracy przewiduje sytuacje, kiedy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy. Nauczyciele otrzymują wynagrodzenie za pracę z góry w pierwszym dniu miesiąca (art. 39 ust. 3 ustawy), zatem wynagrodzenie za nieusprawiedliwioną nieobecność w pracy należy odliczyć z wynagrodzenia za najbliższy miesiąc (art. 87 § 7 Kodeksu pracy, zgodnie z którym z wynagrodzenia za pracę odlicza się, w pełnej wysokości, kwoty wypłacone w poprzednim terminie płatności za okres nieobecności w pracy, za który pracownik nie zachowuje prawa do wynagrodzenia). Z uwagi na wykroczenie przez Radę poza zakres spraw przekazanych do uregulowania przez ustawodawcę należy uznać § 10 regulaminu za istotnie naruszający prawo.

Powyżej opisane naruszenia mają charakter kwalifikowany, zatem stwierdzenie nieważności: § 3 ust. 5 pkt 1 w zakresie zwrotu: „, , w szczególności”; § 3 ust. 5 pkt 2 ; § 3 ust. 5 pkt 5 w zakresie słów: „wzbogacanie i doskonalenie warsztatu pracy, poszerzanie swoich kwalifikacji zawodowych oraz”; § 3 ust. 7; § 6 ust. 3; § 10 regulaminu, jako istotnie naruszających prawo, jest konieczne i uzasadnione.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że przepis § 3 ust. 2 regulaminu, regulujący przyznawanie dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i wicedyrektorów przez dyrektora szkoły, dla dyrektora szkoły przez Wójta Gminy Brody dot. czynności z zakresu prawa pracy, regulowanych przepisami rangi ustawowej. Zgodnie bowiem 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 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 - Dz.U. z 2022 r. poz. 530). Tym samym nie ma potrzeby regulowania powyższych kwestii w uchwale. W ocenie organu nadzoru ww. naruszenia nie mają charakteru kwalifikowanego, tym niemniej Rada 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.

Organ nadzoru wskazuje także, że § 9 regulaminu stanowi przepis merytoryczny dot. obliczania wynagrodzenia za godziny zastępstw nieobecnych nauczycieli przez nauczycieli zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin, zatem nie stanowi „przepisu końcowego”. Powinien zatem znaleźć się w § 6 regulaminu dotyczącym „Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw”.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 2 uchwały dwukrotnie posłużono się skrótem „Nr” przy wskazaniu poprzednio obowiązującej uchwały.

### **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