

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.98.2022.ASzc

z dnia 27 lipca 2022 r.

Rada Miejska w Czerwieńsku

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

§ 4 ust. 1 pkt 11, § 5 ust. 3 i ust. 4, § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr 0007.297.2022 Rady Miejskiej w Czerwieńsku z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Czerwieńsk.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Czerwieńsku podjęła uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Czerwieńsk (dalej uchwała).

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. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), 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 1 lipca 2022 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części istotnie narusza prawo, tj.: § 4 ust. 1 pkt 11 uchwały narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm., dalej K.N.) w zw. z art. 6 pkt. 3a K.N. poprzez określenie kryterium podnoszenia umiejętności zawodowych - będącego podstawowym obowiązkiem nauczyciela - jako uprawniającego do przyznania dodatku motywacyjnego; § 5 ust. 3 i ust. 4 uchwały narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 K.N. poprzez wprowadzenie możliwości przyznania dodatku motywacyjnego za koordynację realizacji projektu finansowego z funduszy europejskich i krajowych z przekroczeniem delegacji ustawowej; § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 2 K.N. w zw. z § 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 rozporządzenie) poprzez uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od jakości pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, podczas gdy ww. kryterium zalicza się do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, a nie dodatku funkcyjnego. Powyższe naruszenia mają charakter kwalifikowany, skutkujący koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Przechodząc do oceny prawnej ww. naruszeń, w pierwszej kolejności należy wskazać, że podstawą podjęcia przez Radę Miejską w Czerwińsku ww. uchwały jest art. 30 ust. 6 K.N., zgodnie z którym: 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. Na mocy art. 30 ust. 6a K.N. regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

W myśl art. 30 ust. 2 K.N. wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a 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.

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.

Mając na uwadze ww. przepisy, w ocenie organ nadzoru istotnie narusza prawo § 4 ust. 1 pkt 11 uchwały, zgodnie z którym: kryteria przyznania dodatku motywacyjnego nauczycielowi, w tym z powierzonym stanowiskiem kierowniczym: podnoszenie umiejętności zawodowych. Należy bowiem podkreślić, że dodatek motywacyjny (jego wysokość) - w myśl art. 30 ust. 2 K.N. - zależy od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Jednocześnie 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 katalogu tego nie można zaliczyć podnoszenia kwalifikacji zawodowych, albowiem stanowi to podstawowy obowiązek nauczyciela, wynikający z art. 6 pkt 3a K.N. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17, publik. CBOSA.

Następnie, zgodnie z § 5 ust. 3 i ust. 4 uchwały: nauczycielowi, w tym dyrektorowi szkoły, koordynującemu realizację projektu finansowego z funduszy europejskich i krajowych, w którym nie przewidziano wynagrodzenia dla koordynatora, może być przyznany dodatek motywacyjny z tytułu przygotowania i realizacji tego projektu w miesięcznej wysokości do 50 % miesięcznej maksymalnej stawki tego dodatku; W przypadku przyznania dodatku motywacyjnego, o którym mowa w ust. 3,

podwyższa się wysokość środków, o których mowa w ust. 1 o kwotę stanowiącą skutki finansowe podwyższonych środków.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że ww. regulacje zostały uchwalone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 K.N. Należy podkreślić, że szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego muszą być zgodne z ogólnymi warunkami przyznawania dodatku motywacyjnego, uregulowanymi w § 6 rozporządzenia (tj.: 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), które organ prowadzący może w ramach upoważnienia ustawowego jedynie uszczegółwić. Pełnienie przez nauczyciela (dyrektora szkoły) funkcji koordynatora projektu finansowego z funduszy europejskich i krajowych nie stanowi realizacji zadań edukacyjnych czy pedagogicznych, jest pracą rodzajowo różną od pracy wykonywanej w ramach zatrudnienia na stanowisku nauczyciela, a zatem jej wykonywanie nie może być dodatkowo wynagradzane, poprzez dodatek motywacyjny. Wykroczenie poza zakres przyznanej delegacji ustawowej stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 10 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 10/22, publik. CBOSA.

Z kolei zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały: dodatek funkcyjny dla dyrektora oraz nauczyciela, o którym mowa w ust. 7 przyznaje Burmistrz Czerwieńska, uwzględniając: jakość pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, a w szczególności: a) organizowanie pracy szkoły zapewniającej bezpieczne i higieniczne warunki pracy uczniów oraz pracowników szkoły; b) współpracę z organem prowadzącym, m. in. terminowe wykonywanie zadań; c) właściwe dysponowanie środkami budżetowymi, zatwierdzonymi w planie finansowym szkoły; d) umiejętność pozyskiwania dodatkowych środków budżetowych; e) kształtowanie właściwej polityki kadrowej; f) tworzenie materialnej infrastruktury szkoły; g) umiejętności organizacyjne, integrowania nauczycieli wokół wspólnych zadań; h) stosowanie nowoczesnych form zarządzania.

Organ nadzoru wskazuje, że jakość świadczonej pracy stanowi kryterium przyznania dodatku motywacyjnego, a nie dodatku funkcyjnego. Jak bowiem wynika wprost z przepisu art. 30 ust. 2 K.N. wysokość dodatku motywacyjnego jest uzależniona od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, natomiast wysokość dodatku funkcyjnego od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji. Powyższe stanowisko potwierdza zamknięty katalog ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określony w § 6 rozporządzenia, w tym zwłaszcza pkt 5, dotyczący szczególnie efektywnego wypełniania zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych dodatek funkcyjny jest stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję, określone w § 5 rozporządzenia, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności. Jego wysokość powinna być więc ściśle związana z istotą dodatku funkcyjnego z tytułu powierzonego

nauczycielowi stanowiska. Stąd dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, liczby osób zatrudnionych, zmianowości czy złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13, publik. CBOSA). Warunkiem tym nie może być natomiast jakość pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, który ma charakter ocenny i jest skorelowany z dodatkiem motywacyjnym.

Na marginesie można tylko dodać, że kryteria uprawniające do otrzymania dodatku powinny być określone w formie katalogu zamkniętego, albowiem to wyłącznie kompetencją rady gminy jest określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatków, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 K.N. (co oznacza wyłączenie możliwości posługiwania się zwrotami typu "w szczególności"). Ponadto oceniając kryteria określone w § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały, należy zauważyć, że organizowanie pracy szkoły zapewniającej bezpieczne i higieniczne warunki pracy uczniów oraz pracowników szkoły, terminowe wykonywanie zadań, właściwe dysponowanie środkami budżetowymi czy kształtowanie właściwej polityki kadrowej stanowią typowe obowiązki dyrektora szkoły, wynikające z art. 68 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r.- Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm., dalej p.o.), art. 100 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. z 2020 r. poz. 1320 ze zm., dalej k.p.), 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 2021 r. poz. 305 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).

Niezależnie od powyższego, w uchwale zawarto szereg postanowień dotyczących przysługiwania (np. § 3 ust. 2, § 7 ust. 1 i ust. 6, § 9 ust. 2 uchwały), wypłacania (np. § 3 ust. 3, § 5 ust. 6, § 7 ust. 8 uchwały), czy ustalania / przyznawania dodatków (np. § 5 ust. 5, § 7 ust. 2 i ust. 3 uchwały). Organ nadzoru wskazuje, że materia ta jest już uregulowana przepisami wyższego rzędu. Warunki zachowania lub utraty prawa do dodatku ustala się w oparciu o normy zawarte w ustawach K.N. i Kodeks pracy (por. art. 80 k.p.). Katalog osób uprawnionych do otrzymywania dodatku funkcyjnego został określony w § 5 rozporządzenia. Zasady wypłacania wynagrodzenia reguluje art. 39 K.N. Natomiast zapisy regulujące stwierdzenie nabycia prawa do dodatku, przyznawanie dodatku lub ustalanie wysokości dodatku stanowią czynności z zakresu prawa pracy, regulowane art. 3¹ § 1 k.p., art. 68 ust. 5 *in principio* p.o., czy 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 Miejska w Czerwieńsku powinna uwzględnić te uwagi przy procedowaniu podobnych uchwał w przyszłości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 pkt 11, § 5 ust. 3 i ust. 4, § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały jest uzasadnione i konieczne.

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