



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/510/23 Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 28 września 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Lubawka.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2023 r., działając na podstawie art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.), Rada Miejska w Lubawce podjęła uchwałę Nr XII/510/23 w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Lubawka, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- §25, §26 i §27 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6, w związku z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela oraz §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.) – dalej jako: „rozporządzenie”, w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na zróżnicowaniu wysokości dodatku motywacyjnego według kryterium sprawowanej w jednostce oświatowej funkcji, zaś nieważność §25, §26 i §27 załącznika do uchwały sprawia, że uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim jest wysokość stawek dodatku motywacyjnego, a tym samym w całości narusza art. 30 ust. 6, w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, w związku z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP;
- §24 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej poprzez określenie wysokości puli środków finansowych przeznaczanych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli;
- §39 we fragmencie: „w wysokości co najmniej 1% planowanego rocznego osobowego funduszu wynagrodzeń” jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w związku z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej poprzez ustalenie poziomu funduszu nagród.

Na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu: 1) wysokość stawek dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy i dodatku za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a Karty

Nauczyciela, 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela, 3) wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia otrzymywanego przez nauczyciela stażystę odbywającego staż na stopień nauczyciela kontraktowego oraz dodatku dla nauczyciela posiadającego kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela zatrudnieniowego na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach - w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli wskazanym w ustawie.

Zgodnie z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Rada Miejska w Lubawce zrealizowała wskazaną kompetencję prawodawczą w sposób istotnie naruszający prawo, a w konsekwencji podjęła akt prawa miejscowego, nieważność którego należało stwierdzić.

1.

W §25, §26 i §27 załącznika do uchwały uregulowano wysokość dodatku motywacyjnego. Ustalono, że wysokość indywidualnego dodatku motywacyjnego dla nauczyciela wynosi do 10% wynagrodzenia zasadniczego (§25), wysokość dodatku motywacyjnego dla wicedyrektora wynosi do 15% wynagrodzenia zasadniczego (§26), a wysokość dodatku motywacyjnego dla dyrektora wynosi do 25% wynagrodzenia zasadniczego (§27).

Tymczasem, zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, 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 ustawą odpowiednie przesłanki należy zatem stosować do odpowiednich dodatków, co oznacza, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w §6 rozporządzenia, w którym wskazano, że do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego 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 - innych niż dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz w ramach tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin - zajęć i czynności wynikających z zadań statutowych szkoły, w tym zajęć opiekuńczych i wychowawczych uwzględniających potrzeby i zainteresowania uczniów, 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.

Wprowadzone do uchwały regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego wypaczają jego sens. Wzorcowo wykonujący swoje obowiązki i świadczący pracę o najwyższej jakości nauczyciel nie pełniący funkcji dyrektora ani wicedyrektora będzie mógł otrzymać dodatek motywacyjny maksymalnie w wysokości do 10% wynagrodzenia zasadniczego. Z kolei tak samo dobrze świadczący pracę najwyższej jakości i wykonujący w sposób wzorcowy swoje obowiązki wicedyrektor będzie mógł otrzymać dodatek w wysokości do 15% wynagrodzenia zasadniczego, a dyrektor szkoły do 25%. Taka regulacja powoduje nieuprawnione różnicowanie poziomu dodatku bez względu na jakość świadczonej pracy, a jedynie z uwagi na pełnioną funkcję w szkole.

Zarówno określenie wysokości dodatku motywacyjnego w formie kwotowej, jak i procentowej jest dopuszczalne i prawidłowe w kontekście przesłanki przyznawania dodatku motywacyjnego. Musi jednak ustalać takie same ramy („widelki”) zarówno dla nauczycieli, jak i wicedyrektorów oraz dyrektorów szkół, by to jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć determinowały wysokość dodatku. Tylko taka regulacja pozwala na równe traktowanie nauczycieli, wicedyrektorów i dyrektorów szkół przy przyznawaniu dodatku motywacyjnego. Kwestionowane przepisy takiej równości nie zapewniają.

Powyższe stanowisko organu nadzoru koresponduje z poglądami występującymi w tej kwestii w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/ Wr 315/13) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Go 1146/17).

Skoro zaś różnicowanie wysokości dodatku motywacyjnego opierać się może wyłącznie na jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, to różnicowanie go w zależności od pełnionej w placówce oświatowej funkcji w sposób istotny narusza prawo, godząc także w konstytucyjne zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, chronione w art. 32 Konstytucji RP.

Podkreślając, że dodatek motywacyjny nie jest związany z pełnioną funkcją i jego wysokość od pełnienia tej funkcji nie może być uzależniona (dodatkiem wynikający z pełnionej funkcji jest bowiem dodatek funkcyjny), należało zatem stwierdzić nieważność §25, §26 i §27 załącznika do uchwały.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności §25, §26 i §27 załącznika do uchwały, jest brak w uchwale określenia wysokości stawek dodatku motywacyjnego. W art. 30 ust. 6 pkt 1, w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela organ stanowiący gminy wyraźnie został zaś zobligowany do tego, aby ustanawianym przez siebie regulaminie ustalił wysokość stawek tego dodatku. Oznacza to, że uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu przekazanego w ustawie do uregulowania na poziomie prawa miejscowego. Brak ten stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, a także normy wynikającej z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, która obliguje do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Stanowienie prawa w granicach upoważnienia ustawowego oznacza bowiem zarówno zakaz podejmowania regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia, jak i nakaz uregulowania całego zakresu spraw wyznaczonych tymi granicami.

Wobec istotnego naruszenia art. 30 ust. 6, w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, w związku z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, polegającego na niewprowadzeniu do uchwały zgodnej z prawem regulacji określającej wysokość stawek dodatku motywacyjnego konieczne było stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

2.

Rada Miejska w Lubawce zdecydowała w §24 Regulaminu, że „wysokość środków na dodatek motywacyjny dla nauczycieli stanowi minimum 5% kwoty przeznaczonej na wynagrodzenia zasadnicze dla nauczycieli”.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego powyższy przepis uchwały został podjęty z przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. W świetle normy kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia regulaminu wynagradzania rada gminy została bowiem upoważniona wyłącznie do określenia: 1) wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a, 2) szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, 3) wysokości i warunków 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 ramach przytoczonego 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 art. 30 ust. 6 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).

W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności §24 załącznika do uchwały, jako naruszającego w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 karty Nauczyciela.

3.

W przepisie §39 załącznika do uchwały Rada Miejska w Lubawce ustaliła, że „w budżecie Gminy Lubawka tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze w wysokości co najmniej 1% planowanego rocznego osobowego funduszu wynagrodzeń.”

Zgodnie z art. 49 ust. 1 Karty Nauczyciela, tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze: 1) w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół; 2) w budżetach wojewodów łącznie w wysokości stanowiącej równowartość 1428 średnich wynagrodzeń nauczyciela dyplomowanego, z przeznaczeniem na wypłaty nagród kuratorów oświaty oraz nagród organów sprawujących nadzór pedagogiczny dla nauczycieli, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1; 3) w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w wysokości stanowiącej równowartość 1049 średnich wynagrodzeń nauczyciela dyplomowanego, z przeznaczeniem na wypłaty nagród tego ministra. Z kolei zgodnie z ust. 2 tego artykułu organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego kwestionowany fragment przepisu §39 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza prawo. Po pierwsze, organ prowadzący został upoważniony mocą przepisu art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela do ustalania wyłącznie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku. Po drugie, to na podstawie przepisu art. 49 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół. Tym samym to na mocy ustawy w budżetach organów prowadzących określa się wysokość planowanego funduszu na wypłatę nagród. Brak jest zatem podstaw prawnych do określania wysokości planowanego funduszu w regulaminach wynagradzania nauczycieli. Wobec powyższego regulację §39 we fragmencie: „w wysokości co najmniej 1% planowanego rocznego osobowego funduszu wynagrodzeń” regulaminu należy uznać za istotnie naruszającą art. 30 ust. 6 w związku z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela.

Wskazać należy, że każde przekroczenie normy kompetencyjnej dla ustanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei przepis art. 94 Konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 roku (sygn. III SA 534/96) wskazał, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

**WOJEWODA
DOLNOŚLĄSKI**

Jarosław Obremski