



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 kwietnia 2021 r.

Poz. 1945

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.131.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały uchwały Nr XXXI/151/2021 Rady Gminy Chodel z dnia 22 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Chodel, a także określenia wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, zasad wynagradzania za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw i niektórych innych składników wynagrodzenia w szkołach prowadzonych przez Gminę Chodel, w części obejmującej § 5 pkt 5 lit. a i lit. b; § 6 ust. 3 w brzmieniu: „oraz warunki lokalowe, w jakich szkoła funkcjonuje” oraz § 13 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/151/2021 Rady Gminy Chodel z dnia 22 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Chodel, a także określenia wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, zasad wynagradzania za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw i niektórych innych składników wynagrodzenia w szkołach prowadzonych przez Gminę Chodel, w części obejmującej § 5 pkt 5 lit. a i lit. b; § 6 ust. 3 w brzmieniu: „*oraz warunki lokalowe, w jakich szkoła funkcjonuje*” oraz § 13 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/151/2021 Rady Gminy Chodel została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 marca 2021 r.

W podstawie prawnej uchwały Nr XXXI/151/2021 Rada Gminy Chodel powołała m. in. art. 30 ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019r., poz. 2215, ze zm.).

Zgodnie z 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 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organowi prowadzącemu do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Rada gminy uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. W postanowieniach regulaminu powinny zatem znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich określonych w art. 30 ust. 6 ustawy punktów.

W § 5 regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy określiła warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. W § 5 pkt 5 regulaminu, uszczegóławiając kryterium szczególnie efektywnego wypełniania zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, ustalono m. in. następujące warunki: *podnoszenie umiejętności zawodowych i kwalifikacji na potrzeby szkoły* (§ 5 pkt 5 lit. a), *wzbogacanie własnego warsztatu pracy* (§ 5 pkt 5 lit. b).

W ocenie organu nadzoru regulacje § 5 pkt 5 lit. a i lit. b wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie którego organ stanowiący gminy winien określić szczegółowo warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

Należy podkreślić, że w powyższym zakresie przepisami doprecyzowującymi regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela jest rozporządzenie Ministra Edukacji 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.). Rozporządzenie to stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego i wyznacza radzie gminy obszar swobody, poza który nie może wykroczyć. Rada gminy winna uszczegółowić ogólne warunki określone w §6 rozporządzenia.

Zgodnie z tym przepisem, 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 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.

Przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego uzależnione jest zatem od uzyskiwania przez niego określonych wyników w pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Rada może określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym rozporządzeniu. Mówiąc inaczej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie uszczegółowić ogólne warunki.

Wszelkie warunki określone przez organ stanowiący, które wykraczają poza tak nakreślone ramy należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a tym samym naruszające prawo w sposób istotny.

Poza granice upoważnienia ustawowego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wykracza ustalenie kryterium określonego w § 5 pkt 5 lit. a i lit. b przedmiotowego regulaminu - *podnoszenie umiejętności zawodowych i kwalifikacji na potrzeby szkoły oraz wzbogacanie własnego warsztatu pracy*. W obecnym stanie prawnym zaangażowanie w „zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym”, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, nie należy bowiem do ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego.

Wykonywanie czynności wskazanych w § 5 pkt 5 lit. a i b regulaminu należy do podstawowych obowiązków nauczyciela, o których mowa w art. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Jak stanowi art. 6 Karty Nauczyciela, nauczyciel zobowiązany jest rzetelnie realizować zadania związane z powierzonym mu stanowiskiem oraz podstawowymi funkcjami szkoły oraz doskonalić się zawodowo, zgodnie z potrzebami szkoły.

Zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym zostały wymienione w art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, zaś ww. rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r. wskazuje jako ogólny warunek przyznawania dodatku motywacyjnego zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela (§ 6 pkt 4).

Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy, musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Rada Gminy w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli winna określić szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w rozporządzeniu z dnia 31 stycznia 2005r.

Zgodnie z § 6 ust. 3 regulaminu, wysokość dodatku funkcyjnego, o którym mowa w ust. 1 i 2 uwzględniając wielkość szkoły, liczbę uczniów i oddziałów, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, *oraz warunki lokalowe, w jakich szkoła funkcjonuje* ustala (...).

W ocenie organu nadzoru uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od warunków lokalowych, w jakich szkoła funkcjonuje nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r., 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) opiekuna stażu,
 - d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Treść art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela wskazuje przesłanki, od których uzależniona jest wysokość wynagrodzenia nauczyciela.

Z powołanych przepisów wynika zatem, iż przyznanie dodatku funkcyjnego i jego wysokość uzależniona jest tylko od sprawowanej funkcji lub powierzonego stanowiska. Konsekwencją powyższego jest brak podstaw prawnych do wprowadzania innych, nieprzewidzianych dyspozycją ww. przepisów warunków, od których zależy przyznawanie dodatku funkcyjnego. Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby oddziałów i uczniów, złożoności zadań, czyli od elementów, od których zależą odpowiedzialność i nakład pracy, które są połączone ze sprawowaniem

konkretnej funkcji. Jednak wadliwe jest uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego od warunku wskazanego przez Radę w § 6 ust. 3 regulaminu – *warunków lokalowych, w jakich szkoła funkcjonuje*.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018r. sygn. II SA/Go 1146/17; WSA w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2011 r. sygn. II SA/OI 933/11).

W § 13 ust. 1 regulaminu Rada Gminy przyjęła, że *nagrody Wójta są przyznawane ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli utworzonego w oparciu o art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela. Wysokość nagrody Wójta wynosi do 30% środków wynikających z 1% odpisu wynagrodzeń rocznych w danej placówce szkolnej a nagrody dla nauczycieli czyli nagrody przyznawane przez Dyrektora to pozostałe 70% środków wynikających z odpisu zaplanowanych na wynagrodzenia roczne w danej placówce oświatowej*.

W ocenie organu nadzoru niniejsza regulacja nie wypełnia delegacji art. 30 ust. 6 pkt 4 ustawy Karta Nauczyciela w zakresie określenia wysokości nagród dla nauczycieli. Z przytoczonej regulacji regulaminu wynika podział środków na nagrody pomiędzy wójta a dyrektorów szkół a nie wysokość tych nagród. Konsekwencją tak przyjętej regulacji będzie ustalanie wysokości nagród przez inny organ a nie Radę Gminy. Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Lu 37/17.

Odnosząc się do pisma Wójta Gminy Chodel z dnia 19 kwietnia 2021 r. znak RF.0711.16.2021 zawierającego deklarację zmiany bądź uchylenia uchwały Nr XXXI/151/2021, wyjaśniam, iż w związku z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak: PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/151/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Chodel
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Chodel