



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN -I.4131.1.418.2019.2

Poznań, 4 listopada 2019 r.

Podpis zweryfikowano
04. 11. 2019
ymelo

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów: „na okres dłuższy niż 1 miesiąc” i ust. 5 załącznika do uchwały nr XI/78/2019 Rady Gminy Godziesze Wielkie z dnia 27 września 2019 roku w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół, przedszkoli i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Godziesze Wielkie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2019 roku Rada Gminy Godziesze Wielkie podjęła uchwałę nr XI/78/2019 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół, przedszkoli i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Godziesze Wielkie (dalej zwana: „uchwałą”).

Uchwała została podjęta na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 30 ust. 6 i 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.) po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Godziesze Wielkie”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 października 2019 roku.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 1287, zwanej dalej „Kartą 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”.

Z kolei w myśl art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela „Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

1) wynagrodzenia zasadniczego;

2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy,

3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;

4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5”.

Udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być realizowana zarówno w pełni, jak i w sposób nienaruszający innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania na podstawie i w granicach prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 4 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Godziesze Wielkie wprowadziła zapis, w którym określiła, że:

„5. Dodatek funkcyjny nie przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem w związku z upływem okresu powierzenia tego stanowiska, wcześniejszego odwołania lub z innych przyczyn, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego miesiąca”.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis Regulaminu wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, a zatem został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia przyznanego radzie gminy.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie zawiera upoważnienia dla organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 nie będą przysługiwały. Stosownie bowiem do art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. W konsekwencji okresy, za które pracownik zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia regulują normy art. 80 i następnych ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.) oraz stosowne regulacje Karty Nauczyciela. Rozpatrywany Regulamin nie stanowi przepisu szczególnego w rozumieniu art. 80 Kodeksu Pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do dodatków. Wskazać należy, iż dodatki wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela o ile zostały przyznane i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08). Ponadto, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 stycznia

2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17 wyjaśnił, że „ze sformułowania «szczegółowe warunki przyznawania dodatków» zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 K. N. nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 K. N., będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustaw.”

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 listopada 2009 r. sygn. akt IV SA/Gl 364/09, „Zawarte w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela upoważnienie w żadnym przypadku nie oznacza, że organ stanowiący gminy może decydować, kto i kiedy zachowuje prawo do wynagrodzeń, a kiedy je traci. Ustawodawca upoważnił organ prowadzący szkołę jedynie do określenia wysokości stawek dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy Karta Nauczyciela, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Organ prowadzący szkołę nie jest uprawniony do określenia okoliczności, w jakich składniki te nie będą przysługiwać. Określenie warunków nabycia prawa do wynagrodzenia nie leży więc w kompetencjach rady gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 179/08 i z dnia 17 września 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wr 281/08 oraz z dnia 21 sierpnia 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wr 294/08).”

Ustawodawca w granicach określonego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela upoważnienia przewidział jedynie możliwość określenia wysokości m.in. dodatku funkcyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Nie mieści się natomiast w nim możliwość określenia przez radę kiedy dodatek funkcyjny nie przysługuje (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 933/11). Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09 orzekł, że „W normatywnym pojęciu »warunki przyznawania dodatków« w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania tych dodatków”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także zapis zawarty w § 4 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada Gminy Godziesze Wielkie przyjęła, że „2. dodatek funkcyjny w wysokości określonej w pkt. 1 przysługuje również nauczycielowi, któremu w zastępstwie powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora czy też wychowawstwo na okres dłuższy niż 1 miesiąc”.

W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie obejmuje umocowania do wskazania okresu sprawowania określonej funkcji za pełnienie której przysługuje dodatek do wynagrodzenia.

Należałoby podkreślić i wskazać na przepisy 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.). Zgodnie z § 5 tego 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) opiekuna stażu, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym. W związku z tym wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego określony został - w formie katalogu zamkniętego.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., zwaną dalej „Konstytucja RP”) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, sygn. akt III SA/Łd 564/08).

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Aneta Niestrawska
Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

\

Otrzymują:

1. Rada Gminy Godziesze Wielkie.
2. Wójt Gminy Godziesze Wielkie.