



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 sierpnia 2018 r.

Poz. 6612

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.358.2018.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 sierpnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność załącznika nr 1 do uchwały nr LII/355/2018 Rady Gminy Gniezno z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia w następującym zakresie: § 3, § 5 ust. 7, § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 w zakresie zwrotu: „i 3”, § 7 ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 9, ust. 10 pkt 5, 6 i 7 oraz ust. 12, § 13 ust. 1, § 14 oraz § 15 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 13 sierpnia 2018 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr LII/355/2018 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz 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).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 16 sierpnia 2018 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Gnieźnie ustaliła regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, stanowiący załącznik do tejże uchwały (zwany dalej: „Regulaminem”).

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967), zwanej dalej: „Kartą Nauczyciela”, 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 i 34,
- 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.

Analiza treści uchwały wskazuje, że rada skorzystała ponadto z upoważnienia wynikającego z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela. Przepis ten uprawnia organy prowadzące szkoły do ustalenia 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.

Z przepisów art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone m.in. w art. 30 ust. 6 oraz w art. 49 ust. 2 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Podkreślić należy, że oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada Gminy w Gnieźnie podjęła szereg przepisów Regulaminu z przekroczeniem zakresu kompetencji wynikających z powołanych przepisów Karty Nauczyciela, jak również wkroczyła w sposób sprzeczny z prawem w materię uregulowaną aktami wyższego rzędu.

I

Mając na względzie normy kompetencyjne wynikające z przytoczonych na wstępie przepisów Karty Nauczyciela stwierdzić należy, że nie obejmują one upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli. Stąd też za podjęte bez podstawy prawnej uznać należy postanowienia § 3 Regulaminu, w których rada ustaliła czynniki wpływające na wysokość wynagrodzenia zasadniczego (ust. 1) oraz ustaliła zasady obliczania wysokości wynagrodzenia zasadniczego w przypadku zatrudnienia nauczyciela w niepełnym wymiarze godzin (ust. 2). Nadmienić należy, że materia uregulowana w § 3 ust. 1 uchwały wynika wprost z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela.

II

Za wykraczające poza zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela uznać należy zapisy § 5 ust. 7 Regulaminu, w którym rada ustaliła, że „dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie, w którym nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, a także w okresie dla poratowania zdrowia i pozostawania w stanie nieczynnym”. Treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, iż rada gminy określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych

dodatków. 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 (por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r. I OSK 180/09). Ponadto kwestię wynagrodzenia przysługującego nauczycielowi w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, jak również przeniesionego w stan nieczynny, uregulował sam ustawodawca odpowiednio w art. 73 ust. 5 oraz w art. 20 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika upoważnienie dla rady gminy do określenia wysokości stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Z kolei ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, zgodnie z dyspozycją ustawodawcy zawartą w art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela, zostały określone w drodze rozporządzenia. Zgodnie 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 wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.), zwanego dalej: „rozporządzeniem”, 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. Sam ustawodawca uzależnił wysokość dodatku motywacyjnego od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć (art. 30 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela).

W świetle cytowanych wyżej regulacji prawnych kompetencje prawotwórcze rady gminy w zakresie dodatku motywacyjnego dotyczą wyłącznie takich kwestii jak określenie wysokości stawek tego dodatku oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, z zastrzeżeniem, że te szczegółowe warunki muszą się mieścić w ramach ogólnych warunków wskazanych w rozporządzeniu.

Rozszerzenie przez radę warunków przyznawania dodatku motywacyjnego o warunek zaangażowania w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela (§ 6 ust. 3 Regulaminu) jest sprzeczny z treścią § 6 pkt 4 rozporządzenia, który przyznawanie dodatku motywacyjnego uzależnia od spełnienia warunków określonych jedynie w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela.

Wyjaśnić należy, że w katalogu czynności i zajęć, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela znalazły się „zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym”. W świetle tych przepisów zastrzeżenia organu nadzoru budzą zapisy § 6 ust. 2 pkt 1 i 2, ustalające kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego w postaci systematycznego i efektywnego przygotowywania się do przydzielonych obowiązków oraz podnoszenia umiejętności zawodowych, stałego doskonalenia się, samokształcenia.

III

W § 7 ust. 3, 4 i 12 Regulaminu Rada określiła w jakich okresach nauczycielom nie przysługuje dodatek funkcyjny oraz okoliczności w jakich następuje utrata prawa do tego dodatku. Jak już wcześniej zaznaczono, organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność formułowania w przedmiotowym regulaminie przypadków, w których dodatki nie przysługują. W tym zakresie pozostają aktualne rozważania zawarte w pkt II rozstrzygnięcia, dotyczące § 5 ust. 7 Regulaminu.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto zapis § 7 ust. 6 Regulaminu, w którym rada przyjęła, że „dodatki funkcyjne w stawkach określonych w tabeli nr 1 przysługują również wicedyrektorom i nauczycielom, którym powierzono pełnienie obowiązków kierowniczych, także w zastępstwie, począwszy od pierwszego dnia miesiąca po upływie miesięcznego wykonywania obowiązków”. W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie obejmuje umocowania do określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje dodatek funkcyjny. Wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku

funkcyjnego określony został – w formie katalogu zamkniętego – w § 5 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem 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 i 1a Karty Nauczyciela, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; 2) sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, c) opiekuna stażu. Prawodawca miejscowy nie został upoważniony do tego, aby ten katalog w jakikolwiek sposób modyfikować, tak jak uczyniła to Rada Gminy Gniezno w kwestionowanym zapisie § 7 ust. 6 Regulaminu.

W § 7 ust. 9 Regulaminu rada postanowiła, że „nauczycielom przedszkoli, w tym zajmującym stanowiska kierownicze, przysługuje dodatek funkcyjny za wychowawstwo określone w ust. 7 pkt 2 tylko za jeden oddział niezależnie od liczby oddziałów, w których prowadzą zajęcia. Nauczycielom, o których mowa powyżej, zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu zajęć, dodatek przysługuje w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zatrudnienia”. W ocenie organu nadzoru przepis ten narusza prawo z dwóch powodów.

Pierwszym z nich jest ograniczenie dodatku funkcyjnego nauczycielom przedszkoli za wychowawstwo tylko do jednego oddziału, co stoi w sprzeczności zarówno z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, jak i § 5 pkt 2 lit. a rozporządzenia. Powołane przepisy prawa *expressis verbis* stanowią, że wysokość dodatku funkcyjnego zależy od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji. Jednocześnie nie zawierają one regulacji ograniczających prawo do dodatku funkcyjnego w przypadku zbiegu uprawnień z kilku tytułów, w tym z tytułu powierzenia wychowawstwa więcej niż jednej klasy (oddziale). Oznacza to, że nauczyciel nabywa prawo do dodatku funkcyjnego za każdą powierzoną funkcję, nawet jeśli to będzie więcej niż jedno wychowawstwo klasy (oddziału). W upoważnieniu dla organu prowadzącego, jak już wcześniej to zaznaczono, nie mieści się prawo do określania, kiedy dodatek funkcyjny jako składnik wynagrodzenia nie przysługuje. Organ nadzoru zaznacza, że przez „powierzenie funkcji wychowawcy klasy” w odniesieniu do nauczyciela w przedszkolu rozumieć należy sytuację, o której mowa w § 13 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

Po drugie - w kwestionowanym zapisie § 7 ust. 9 Regulaminu rada uzależniła wysokość dodatku funkcyjnego od wymiaru zatrudnienia, co, w ocenie organu nadzoru, pozostaje w sprzeczności z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela i § 5 pkt 2 lit. a rozporządzenia. Dodatek ten jest związany bezpośrednio ze sprawowaniem wskazanych w rozporządzeniu funkcji, nie zależy natomiast od wymiaru zatrudnienia nauczyciela. Ustawodawca od wymiaru zajęć obowiązkowych uzależnił jedynie wysokość wynagrodzenia zasadniczego.

W § 7 ust. 10 Regulaminu rada postanowiła, że dodatki funkcyjne dla dyrektorów szkół, w stawkach określonych w ust. 5 przyznaje Wójt Gminy Gniezno, ustalając jednocześnie kryteria, którymi organ ten winien się kierować przy przyznawaniu dodatków. W katalogów tych kryteriów znalazły się: wyniki pracy szkoły (pkt 5), ocena pracy (pkt 6) oraz prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej (pkt 7).

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 NSA z dnia 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13). W ocenie organu nadzoru takiego ścisłego związku z istotą funkcji nie sposób doszukiwać się w takich okolicznościach, jak wyniki pracy szkoły, ocena pracy czy prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej, wymienionych w § 7 ust. 10 pkt 5-7 Regulaminu. Ponadto wyniki pracy szkoły i ocena pracy dyrektora nawiązują do jakości świadczonej pracy - czynnika, od którego uzależniona jest wysokość dodatku motywacyjnego (art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela).

Poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela wykraczają również regulacje zawarte w rozdziale 11 Regulaminu, zatytułowanym: „Postanowienia końcowe i przejściowe”, a mianowicie: „nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy poszczególne składniki wynagrodzenia przysługują w części proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy, z wyjątkiem dodatku funkcyjnego za wychowawstwo klasy w szkole podstawowej” (§ 13 ust. 1), „nauczycielom nie przysługuje wynagrodzenie za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, a także za inne okresy, za które na podstawie odrębnych przepisów nie przysługuje wynagrodzenie” (§ 14 ust. 1), „stawkę za jeden dzień niewykonywania pracy z przyczyn wymienionych w ust. 1 ustala się dzieląc wszystkie składniki wynagrodzenia wypłacane z góry przez trzydzieści” (§ 14 ust. 2), „wysokość utraconego wynagrodzenia za okresy, o których mowa w ust. 1, oblicza się mnożąc liczbę dni niewykonywania pracy przez stawkę określoną w ust. 2” (§ 14 ust. 3), „nauczyciele, którzy otrzymują dodatki specjalistyczne, zachowują prawo do tych dodatków do czasu uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego, w wysokości określonej rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 lutego 2000 r. zmieniającym rozporządzenie wynagradzania nauczycieli (Dz. U. z 2000 r. Nr 12 poz. 141)” (§ 15). Przepisy § 13 ust. 1 i § 14 Regulaminu odnoszą się bowiem do wynagrodzenia nauczycieli jako takiego; nie ograniczają się jedynie do tych składników wynagrodzenia, o których może stanowić organ prowadzący w oparciu o art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Z kolei zachowanie prawa do dodatków specjalistycznych wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, co – w świetle art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela – wyklucza kompetencję uchwałodawczą rady gminy. Ponadto postanowienie § 13 ust. 1 Regulaminu ocenić należy jako sprzeczne z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, w którym to przepisie ustawodawca od wymiaru zajęć uzależnił jedynie wysokość wynagrodzenia zasadniczego, nie zaś innych składników wynagrodzenia.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann