



Poznań, dnia 16 marca 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.152.2020.22

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 § 1 ust. 2, § 3 ust. 14 i ust. 15, § 9 ust. 2, § 13 ust. 6, ust. 9 w zakresie zwrotu: ",wyniki pracy szkoły" i ust. 11, § 15, § 16, § 17, § 18, § 19, § 20 i § 21 uchwały nr 169/XVIII/20 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych, wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 12 lutego 2020 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 169/XVIII/20 w sprawie regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych, wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto 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 ze zm.), art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 18 lutego 2020 r.

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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwałą art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), 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 nadwymiarowe 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.

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 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 obliuguje 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 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 podjęła szereg przepisów z przekroczeniem zakresu kompetencji wynikających z powołanych przepisów Karty Nauczyciela, jak również wkroczyła w sposób sprzeczny z prawem w materię uregulowaną aktami wyższego rzędu.

W § 13 uchwały rada uregulowała kwestie dotyczące dodatku funkcyjnego, przyjmując w ust. 6, że "dodatek funkcyjny przestaje przysługiwać z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło odwołanie z funkcji lub wygaśł okres jej pełnienia, a jeżeli zaprzestanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – to od tego dnia".

W ocenie organu nadzoru przepis § 13 ust. 6 uchwały został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, iż rada gminy określa wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (tj. za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania tych dodatków (por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09; CBOSA). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Go 1146/17; CBOSA) słusznie zauważył, że "ze sformułowania «szczegółowe warunki przyznawania dodatków» zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 u.K.N. nie sposób (...) wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.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 ustawy". Rada gminy nie może omawianej kwestii określać w uchwale, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej. W myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela dodatki za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy są składnikiem wynagrodzenia, tak więc wypłata tych składników następuje w tych samych okolicznościach, jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie, i które wynikają z przepisów Karty Nauczyciela, a także z ustawy Kodeks pracy (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; CBOSA).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W świetle powyższego stwierdzić należy, że przepis § 13 ust. 6 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, co uzasadnia konieczność stwierdzenia jego nieważności.

W § 13 ust. 9 uchwały rada postanowiła, że "przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego bierze się pod uwagę wielkość szkoły, liczbę uczniów i oddziałów, złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, wyniki pracy szkoły oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje".

W ocenie organu nadzoru uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od wyników pracy szkoły nie znajduje uzasadnienia prawnego, pozostając w sprzeczności z art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z ust. 2 Karty Nauczyciela.

Dodatek funkcyjny jest stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję, określone w § 5 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.), 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, zmienowości 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., sygn. akt I OSK 2908/13; CBOSA). W ocenie organu nadzoru takiego ścisłego związku z istotą funkcji nie sposób doszukiwać się w takich okolicznościach jak wyniki pracy szkoły. Ponadto czynnik ten nawiązuje do jakości świadczonej pracy - czynnika, od którego uzależniona jest wysokość dodatku motywacyjnego (art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela).

Powyższe uchybienie ma charakter istotnego naruszenia prawa, rodzącego konieczność stwierdzenia nieważności § 13 ust. 9 uchwały w zakresie zwrotu: ", wyniki pracy szkoły".

W uchwale rada wprowadziła także zapisy regulujące terminy wypłat poszczególnych składników wynagrodzenia (§ 9 ust. 2: "Dodatek motywacyjny wypłaca się z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia", § 13 ust. 11: "Dodatek wypłaca się z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia", § 21: "Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe wypłaca się z dołu").

W ocenie organu nadzoru przepis art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie zawiera upoważnienia do regulowania terminów wypłat poszczególnych składników wynagrodzenia, ani też do określania, czy ich wypłata następuje z góry czy z dołu. Kwestia ta została unormowana przez samego ustawodawcę. Zgodnie z art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Z kolei w

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

myśl art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisów § 9 ust. 2, § 13 ust. 11 i § 21 uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 w związku z art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także sposób zrealizowania przez radę obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. W myśl powołanego art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy.

Po pierwsze należy zauważyć, że w oparciu o art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela rada gminy ma jedynie kompetencje do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W tych ramach nie mieści się upoważnienie do decydowania o zachowaniu lub utracie przez nauczyciela prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe. Określenie zatem przypadków, w których nauczycielowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe (§ 20 uchwały), jak również kiedy niezrealizowane godziny nadwymiarowe uważa się za godziny faktycznie odbyte (§ 19 uchwały) nie mieści się w granicach wymienionego upoważnienia ustawowego. Nie można bowiem uznać, iż wskazanie przez uchwałodawcę przypadków, w których wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe przysługuje lub też nie przysługuje, stanowi określenie warunków (szczegółowych) obliczania i wypłacania tego wynagrodzenia (por. wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1873/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 257/10; wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 271/08; CBOSA).

Po drugie rada w przepisach § 16 i § 17 uchwały, określając warunki obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nie uwzględniła dodatku za warunki pracy, jak wymaga tego ustawodawca w art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela. Rada przyjęła bowiem, że "wynagrodzenie za jedną godzinę nadwymiarową lub jedną godzinę doraźnego zastępstwa nauczyciela ustala się dzieląc stawkę wynagrodzenia zasadniczego przez

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

miesięczną liczbę godzin tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin, odpowiednio dla ustalonego rodzaju zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, realizowanych w ramach godzin ponadwymiarowych lub doraźnych zastępstw" (§ 16 uchwały). Podobną zasadę obliczania wynagrodzenia za jedną godzinę doraźnego zastępstwa jedynie na podstawie wynagrodzenia zasadniczego, a bez uwzględnienia dodatku za warunki pracy, rada przyjęła także w § 17 uchwały dla nauczycieli realizujących tygodniowy wymiar godzin ustalony na podstawie art. 42 ust. 4a Karty Nauczyciela. Uchybienie to stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 30 ust. 6 pkt 2 w związku z art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela.

Stwierdzenie nieważności obarczonych istotną wadą prawną przepisów § 16 i § 17 uchwały powoduje, że uchwała nie wypełnia w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, a przedmiotowy regulamin pozbawiony został jednego z jego składników jakim jest "ustalenie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw". Z powodu niezrealizowania w tym zakresie delegacji ustawowej koniecznym stało się stwierdzenie nieważności nie tylko § 16 i § 17, ale również pozostałych przepisów uchwały odnoszących się do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw, tj. § 1 ust. 2, § 3 ust. 14 i ust. 15, § 15, § 18, § 19, § 20 i § 21.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że w § 34 tiret pierwsze uchwały, w którym postanowiono o utracie mocy uchwały Rady Miejskiej Gminy Ślesin w sprawie regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych, wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania, błędnie wskazano numer i datę tej uchwały, tj. zamiast: "uchwała nr 115/XII/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 25 września 2018 roku" winno być: "uchwała nr 115/XIII/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 25 września 2019 roku". Uchybienie to nie ma jednak charakteru istotnego naruszenia prawa, bowiem nie uniemożliwia identyfikacji uchylanej uchwały. W tym stanie rzeczy, stosownie do zapisów art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że § 34 tiret pierwsze uchwały wydano z naruszeniem prawa.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

2. 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
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117