WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.65.1.2019.FZ

Wrocław, 30 października 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 4. ust. 1 oraz § 5 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „świetlicy" uchwały nr XIII/82/2019 Rady Gminy Lewin Kłodzki z dnia 27 września 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnianych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Lewin Kłodzki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lewin Kłodzki na sesji w dniu 27 września 2019 r. podjęła uchwałę nr XIII/82/2019 w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnianych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Lewin Kłodzki.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej:

I - § 4 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967) - dalej: ustawy, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej,

II - § 5 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „świetlicy" z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy w zw. z § 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.) – dalej: rozporządzenia, polegającym na przyznaniu dodatku funkcyjnemu nauczycielom pracującym w świetlicy, którym przedmiotowy dodatek nie przysługuje na mocy norm ustawy i rozporządzenia.

I

W rozdziale 3 uchwały określono wysokość stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku. Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały *„Tworzy się fundusz przeznaczony na dodatki motywacyjne w ramach środków przyznawanych uchwałą budżetową w wysokości 4% kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze"*.

W ocenie Organu Nadzoru postanowienia § 4 ust. 1 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej art. 30 ust. 6 ustawy. 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 i 34,

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.

Zdaniem Organu Nadzoru, w ramach przytoczonego upoważnienia ustawowego nie mieści się kompetencja organu stanowiącego gminy do określania, w regulaminie wynagradzania nauczycieli, wysokości planowanych w budżecie gminy środków przeznaczonych na wypłatę dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektora danej szkoły. Nałożenie, mocą § 4 ust. 1 uchwały, na organ wykonawczy gminy obowiązku corocznego zabezpieczenia w budżecie określonej, minimalnej wysokości środków finansowych przeznaczanych na dodatki motywacyjne, po pierwsze stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej, a po drugie w sposób nieuprawniony wkracza w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie jego uprawnień do kształtowania gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jego inicjatywy w tym zakresie. Poza tym wydatki na wynagrodzenia nauczycieli, jako wydatki bieżące dokonywane przez jednostki budżetowe, powinny być wyodrębnione w budżecie gminy (art. 236 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 lit. „a" ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

Każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie i skutkować stwierdzeniem jej nieważności przez organ nadzoru. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 czerwca 2012 r (sygn. akt III SA/Wr 106/12) „*Kompetencje prawotwórcze organów samorządu terytorialnego uregulowane są konstytucyjnie. Według art. 87 ust. 2 konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Artykuł 94 konstytucji stanowi natomiast, że organy samorządu terytorialnego ..., na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów*" oraz „*Sąd zwraca stronie skarżącej uwagę na istotną różnicę między działalnością prawotwórczą parlamentu, a działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego. Parlament jest autonomiczny w stanowieniu prawa w tym sensie, że jest związany przepisami konstytucji oraz obowiązującymi w Polsce aktami prawa międzynarodowego oraz ponadnarodowego. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie są natomiast autonomiczne w stanowieniu prawa. Wydają bowiem prawo pochodne, o charakterze wykonawczym do ustaw. Są zatem związane upoważnieniami zawartymi w ustawach*".

II

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego. Realizując powyższą delegację rada gminy powinna uwzględnić regulację zawartą 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, który wskazuje podmioty uprawnione do uzyskania dodatku funkcyjnego. Rozporządzenie stanowi w tym zakresie, że do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 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 oraz sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu oraz nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Regulując przedmiotową materię w rozdziale 4 uchwały określono wysokość stawki dodatku funkcyjnego oraz szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku. Mocą § 5 analizowanej uchwały prawo do przedmiotowego dodatku przyznano dyrektorom, wicedyrektorom (ust. 1), opiekunom stażu, wychowawcom klasy, świetlicy, opiekunom oddziału przedszkolnego, doradcom metodycznym, nauczycielom-konsultantom (ust. 5).

Wskazany wyżej przepis rozporządzenia ustala w sposób wyczerpujący krąg podmiotów uprawnionych - z dniem powierzenia określonego stanowiska lub funkcji – do uzyskania dodatku funkcyjnego, nie upoważniając przy tym organu stanowiącego gminy do stanowienia w tym zakresie norm modyfikujących. Rada gminy powinna zatem treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, wynikających z zakresu jej zadań. Jest ona bowiem zobowiązana do przestrzegania w ramach swej właściwości przepisów ogólnie obowiązujących.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że przyznając dodatek funkcyjny nauczycielom świetlicy wykroczono poza zakres normy kompetencyjnej naruszając tym samym § 5 rozporządzenia.. Stanowisko nauczyciela świetlicy nie mieści się w wyżej wskazanym katalogu, a co za tym idzie nie jest możliwe przyznanie nauczycielowi dodatku funkcyjnego z tytułu pracy na tym stanowisku. Nauczyciel świetlicy mógłby otrzymywać dodatek funkcyjny tylko w przypadku, gdyby przedmiotowe stanowisko miało charakter stanowiska kierowniczego i jako takie, zostało określone w statucie szkoły. Mając na uwadze powyższe należy jednoznacznie stwierdzić, iż Rada Gminy jest upoważniona do określenia wysokości dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania wyłącznie dla nauczycieli, którym powierzono sprawowanie funkcji wskazanych w powołanym wyżej przepisie; nie posiada natomiast kompetencji do rozszerzania lub zawężania kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania dodatku funkcyjnego. Jakakolwiek aktywność uchwałodawcza tego rodzaju stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkować musi stwierdzeniem nieważności przedmiotowej regulacji przez organ nadzoru.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Paweł Hreniak