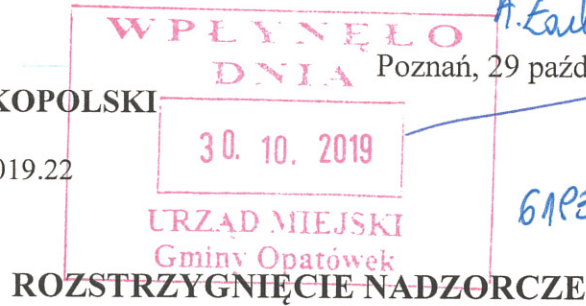




WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.388.2019.22



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 § 6 ust. 7 i 8 oraz § 9 załącznika do uchwały nr 97/19 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 26 września 2019 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za pracę w trudnych i uciążliwych warunkach, wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny zastępstw doraźnych oraz przyznawania nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, nauczycielom zatrudnionym w przedszkolu i szkołach prowadzonych przez Gminę Opatówek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2019 r. Rada Miejska Gminy Opatówek podjęła uchwałę nr 97/19 w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za pracę w trudnych i uciążliwych warunkach, wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny zastępstw doraźnych oraz przyznawania nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, nauczycielom zatrudnionym w przedszkolu i szkołach prowadzonych przez Gminę Opatówek.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: 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 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 ze zm.), zwanej dalej „Kartą Nauczyciela”, oraz 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.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 października 2019 r.

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

Uchwałą nr 97/19 z dnia 26 września 2019 r. Rada Miejska Gminy Opatówek uchwaliła regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za pracę w trudnych i uciążliwych warunkach, wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny zastępstw doraźnych oraz przyznawania nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, nauczycielom zatrudnionym w przedszkolu i szkołach prowadzonych przez Gminę Opatówek, stanowiący załącznik do tejże uchwały, zwany dalej „Regulaminem”.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały 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 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.

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 art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone 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 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA).

Za wykraczające poza zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela uznać należy postanowienia § 6 ust. 7 i 8 Regulaminu, w których rada ustaliła, że „nauczyciel, któremu powierzono stanowisko lub funkcję na czas określony, traci prawo do dodatku z końcem miesiąca w którym upłynął okres. Dotyczy to również wcześniejszego odwołania ze stanowiska lub funkcji” (ust. 7), jak również, że „dodatek nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych powodów obowiązków, do których jest

przypisany ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”.

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. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (art. 80 zd. 2 Kodeksu pracy). Należy też podkreślić, że uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do dodatku. To, czy należy się dodatek za nieobecności w pracy należy ustalać w oparciu o normy u.K.N. i Kodeksu pracy”.

Z kolei w § 9 Regulaminu rada unormowała kwestie dotyczące nagród ze specjalnego funduszu nagród. Przypomnieć należy, że przepis upoważniający (art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela) obliguje organy prowadzące szkołę 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.

Odnosząc powyższe do postanowień § 9 Regulaminu stwierdzić należy, że rada nie wypełniła w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela. W ust. 3 § 9 Regulaminu przyjęto, że „nagrody ze specjalnego funduszu nagród mają charakter uznaniowy. Przyznanie nauczycielowi nagrody uzależnione jest w szczególności od: a) posiadania wyróżniającej oceny pracy, b) otrzymywania w danym roku szkolnym lub w roku szkolnym poprzedzającym rok przyznania nagrody dodatku motywacyjnego przez co najmniej sześć miesięcy, b) legitymowania się wybitnymi osiągnięciami w pracy dydaktycznej, wychowawczej lub opiekuńczej”. Z kolei „przy przyznawaniu nagrody dyrektorowi szkoły kierować się należy zasadami określonymi w ust. 3 oraz kryteriami dotyczącymi przyznawania im dodatku motywacyjnego” (§ 9 ust. 4 lit. c Regulaminu). W ocenie organu nadzoru ustalone przez radę kryteria przyznawania nagród nauczycielom są niedookreślone, tworzą katalog otwarty (na co wskazuje użyty zwrot: „w szczególności” oraz zastrzeżenie o uznaniowym charakterze nagród), co w istocie prowadzi do nieuprawnionej delegacji przyznanej mocą ustawy kompetencji rady gminy

na burmistrza i dyrektorów szkół. Ponadto rada – wbrew woli ustawodawcy wyrażonej wprost w art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela - pominęła wymóg przyznawania nagród za osiągnięcia „w zakresie realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę” oraz „innych zadań statutowych szkoły”, jak również nie uwzględniła zasady, że „nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku”.

Nieprawidłowe wypełnienie przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela stanowi istotne naruszenie prawa, pociągające za sobą konieczność stwierdzenia nieważności wszystkich postanowień przepisu § 9 Regulaminu.

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.

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

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Opatówek
Burmistrz Gminy Opatówek