

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.193.2017.ASzc

z dnia 26 września 2017 r.

Rada Gminy Deszczno

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXV/294/2017 Rady Gminy Deszczno z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVII/218/09 Rady Gminy Deszczno z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach podstawowych, przedszkolach prowadzonych przez gminę Deszczno.

Uzasadnienie

Na sesji 21 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Deszczno podjęła uchwałę XXXV/294/2017 w sprawie zmiany uchwały nr XXVII/218/09 Rady Gminy Deszczno z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach podstawowych, przedszkolach prowadzonych przez gminę Deszczno.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 29 sierpnia 2017 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Deszczno nadała nowe brzmienie § 7 ust. 1 i § 10 pkt 3 w uchwale Nr XXVII/218/09 Rady Gminy w Deszcznie z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach podstawowych, przedszkolach oraz zespole szkół prowadzonych przez gminę Deszczno (Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z 2009 r., Nr 55, poz. 772, dalej regulamin).

Pismem z 18 września 2017 r., znak NK-I.4131.193.2017.ASzc, zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały, a Rada Gminy Deszczno została zobowiązana do przesłania dokumentów dotyczących uzgodnienia zmian do regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach podstawowych, przedszkolach prowadzonych przez gminę Deszczno ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, stosownie do przepisu art. 30 ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U.2017.1189 ze zm.).

Pismem z 21 września 2017 r., znak BRG.0711.1.2.2017, Wójt Gminy Deszczno poinformował, że przedmiotowa uchwała została podjęta bez zaopiniowania przez związki zawodowe zrzeszające nauczycieli, jak również wyjaśnił, że: „Brak tej opinii był spowodowany koniecznością wprowadzenia uchwały w związku ze zmianą nazewnictwa i tylko nazewnictwa, gdyż art. 250. ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60 ze zm.) informuje, iż z dniem 1 września 2017 r. dyrektor Zespołu Szkół, o którym mowa w art. 191 ust. 1, staje się dyrektorem ośmioletniej szkoły podstawowej, tym samym nie moglibyśmy naliczyć wynagrodzenia (dodatków funkcyjnych) z dniem 1 września 2017 r. dyrektorowi i wicedyrektorom przekształconej szkoły. Żadne zmiany dotyczące wynagrodzeń oraz dodatków nie zostały zmienione ww. uchwale. Jeszcze raz podkreślam, iż status quo wynagrodzeń i dodatków został zachowany, więc opinia związków zawodowych zrzeszających nauczycieli nie był wymagany”.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 30 ust. 2, ust. 6 pkt 1, ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U.2017.1189 ze zm., dalej KN) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2017.1523, dalej u.o.a.n.).

W oparciu o przepis art. 30 ust. 6 KN 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 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.

Powyższy przepis wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale jednocześnie określa granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Oznacza to, że w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego, nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 30 ust. 6 KN.

Treść regulaminu zgodnie z art. 30 ust. 6a KN podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Upoważnienie do uszczegółowienia kwestii wskazanych w ustawie Karta Nauczyciela znajduje się w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (tekst jednolity Dz.U.2014.416 ze zm., dalej rozporządzenie).

W ocenie organu nadzoru projekt kwestionowanej uchwały, pomimo obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 6a K.N., nie został uzgodniony ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, co potwierdza wyjaśnienie złożone przez Wójta Gminy Deszczno (w przedmiotowym piśmie jest co prawda mowa o opiniowaniu, tym niemniej jego treść jednoznacznie wskazuje, że projekt uchwały nie był w żaden sposób konsultowany ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, a zatem nie został również uzgodniony). W ocenie organu nadzoru zmiany w regulaminie nie sprowadzają się tylko i wyłącznie do dostosowania nazewnictwa w związku z wdrożoną reformą oświaty. Analiza zapisów badanej uchwały prowadzi bowiem do wniosku, że zostały również wprowadzone inne stawki dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły w zależności od liczby oddziałów, dodatek funkcyjny tylko dla wicedyrektora szkoły liczącej 11 i więcej oddziałów, jak również określono inną wysokość środków finansowych na dodatki motywacyjne dla dyrektorów w zależności od liczby oddziałów w szkole.

Niewątpliwie podjęcie przez organ prowadzący szkołę uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli bez uprzedniego uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli (w tym również zmian do regulaminu), stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko to ugruntowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 16 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 140/09, LEX nr 785744; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 187/09, LEX nr 569933). W związku z powyższym, naruszenie procedury, o której mowa w art. 30 ust. 6a K.N., powoduje konieczność stwierdzenia uchwały w całości.

Nie jest to jedyny mankament badanej uchwały, albowiem Rada Gminy Deszczno w § 1 pkt 1 uchwały nadała nowe brzmienie § 7 ust. 1 regulaminu, zgodnie z którym wysokość środków finansowych na dodatki motywacyjne wynosi: na 1 etat nauczyciela od 10% do 20% stawki zaszeregowania, dla dyrektora przedszkola od 10% do 30% stawki zaszeregowania, dla dyrektora szkoły liczącej do 10 oddziałów od 10% do 30% stawki zaszeregowania, dla dyrektora szkoły liczącej 11 i więcej oddziałów od 10% do 40% stawki zaszeregowania, a dla wicedyrektora szkoły liczącej 11 i więcej oddziałów od 10% do 30% stawki zaszeregowania.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie czyni zadość delegacji ustawowej, wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 *in principio* K.N. Stosownie do powyższego przepisu organ prowadzący szkołę ma określić wysokość stawek dodatków, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 K.N. Tymczasem Rada Gminy Deszczno zamiast określić wysokość stawek dodatku motywacyjnego, określiła wysokość środków na dodatki motywacyjne, do czego nie była upoważniona na podstawie art. 30 ust. 6 K.N.

Jednocześnie zdaniem organu nadzoru utrzymanie w obrocie prawnym powyższej regulacji, która różnicuje wysokość środków na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i nauczycieli pełniących funkcję dyrektora przedszkola, dyrektora szkoły i wicedyrektora szkoły, może prowadzić do niezgodności przyjętych przez Radę Gminy Deszczno wysokości stawek dodatku motywacyjnego z art. 30 ust. 2 KN. Stosownie do ww. przepisu, wysokość dodatku motywacyjnego nie zależy od zajmowanego stanowiska, ale od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Zróżnicowanie zatem w uchwale wysokości środków na dodatki motywacyjne dla nauczycieli oraz nauczycieli, którym powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora, w indywidualnych przypadkach może prowadzić do przyznania takiego dodatku w wyższej wysokości nie tylko z uwagi na spełnienie przez nauczyciela warunków, o których mowa w § 8 regulaminu, ale właśnie z tytułu zajmowania przez niego stanowiska kierowniczego w szkole (na mocy zakwestionowanej regulacji dyrektor lub wicedyrektor będzie mógł otrzymać wyższy dodatek motywacyjny właśnie z racji pełnienia tej funkcji).

Tymczasem wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, nie jest natomiast związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją. Powyższe znajduje potwierdzenie w treści § 6 rozporządzenia, który określa ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Są to kolejno: osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym; osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela; szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem; realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko przedstawione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 315/13, LEX nr 1415137.

Z kolei zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały Rada Gminy Deszczno nadała nowe brzmienie § 10 pkt 3 regulaminu, przyznając wychowawcy grupy świetlicowej dodatek funkcyjny w wysokości 70 zł (tabela, lp. 8).

Na podstawie i w granicach normy ustawowej, zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 KN, rada może w uchwale określić jedynie wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków z zastrzeżeniem art. 33 i 34. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 KN wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy. Natomiast zgodnie z § 5 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 i 1a 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.

W świetle powyższych przepisów należy uznać, że ustawodawca powierzył radzie jedynie ustalenie wysokości dodatku funkcyjnego, a jednocześnie zaznaczył, że do dodatku uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono wskazane w rozporządzeniu stanowiska i funkcje. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może przyznać dodatku funkcyjnego nauczycielom zajmującym inne stanowiska lub sprawującym inne funkcje, aniżeli wymienione w cytowanym przepisie rozporządzenia. Przyznanie zatem przez Radę Gminy Deszczno dodatku funkcyjnego wychowawcy grupy świetlicowej istotnie narusza prawo, albowiem funkcja ta nie została wskazana w § 5 pkt 2 rozporządzenia. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko prezentowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 197/08, LEX nr 518283.

Niezależnie od powyższego za niezgodny z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. należy uznać przepis § 3 uchwały, który stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązywania od 1 września 2017 r.

Zasadą jest, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (por. art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Dopuszczalne jest zatem nadanie przepisowi o wejściu w życie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego innego brzmienia, w tym m.in. wskazanie dnia określonego kalendarzowo (konkretnej daty). Należy podkreślić, że najważniejszą zasadą dotyczącą redagowania przepisu dotyczącego wejścia w życie jest ta, że data wejścia w życie musi być tak wyznaczona, by nie budziła żadnych wątpliwości. Zastosowanie schematów sformułowanych w § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz.U.2016.283) pozwala takich wątpliwości uniknąć. Zasady te na mocy § 143 należy stosować również do uchwał rady gminy stanowiących akty prawa miejscowego.

Tymczasem w § 3 badanej uchwały Rada Gminy Deszczno tak zredagowała przepis o wejściu w życie, że nie sposób ustalić, od kiedy uchwała zacznie obowiązywać. Egzegeza powyższego przepisu prowadzi bowiem do konkluzji, iż Rada Gminy Deszczno zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od 1 września 2017 r. Innymi słowy, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała miałaby wywoływać skutki prawne.

Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”, podczas gdy zakresy przedmiotowe tych pojęć są tożsame. Powyższe oznacza, że Rada Gminy Deszczno użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Wejście w życie aktu normatywnego oznacza moment, od którego adresaci norm prawnych zawartych w danym akcie normatywnym mają obowiązek przestrzegać tych norm, a organy stosujące prawo - stosować je (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98, OTK/1999/3/39).

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały podjętej na podstawie art. 30 ust. 6 KN. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja, muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek