

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.230.2017.ASz

z 3 listopada 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.2017.1875) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVII/313/2017 Rady Gminy Deszczno z dnia 2 października 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 w następującej części:

- 1) § 1 pkt 1;
- 2) § 1 pkt 2 w części przyznającej wychowawcy grupy świetlicowej dodatek funkcyjny w wysokości 70 zł (tabela, lp. 8).

Uzasadnienie

Na sesji 2 października 2017 r. Rada Gminy Deszczno podjęła uchwałę XXXVII/313/2017 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 9 października 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).

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż § 1 pkt 1 i § 1 pkt 2 uchwały w części przyznającej wychowawcy grupy świetlicowej dodatek funkcyjny w wysokości 70 zł (tabela, lp. 8) istotnie naruszają art. 30 ust. 2 i ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U.2017.1189 ze zm., dalej KN).

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 zakreśla 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.

Upoważnienie do uszczegółowienia kwestii wskazanych w ustawie Karta Nauczyciela znajduje się w rozporządzeniu 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 (tekst jednolity Dz.U.2014.416 ze zm., dalej rozporządzenie).

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

W toku przeprowadzonej analizy zgodności z prawem uchwały, organ nadzoru w pierwszej kolejności zbadał, czy został spełniony obowiązek uzgodnienia treści regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Badana uchwała została przesłana pismem z 5 października 2017 r., znak BRG.0711.13.2017.JZ. Wraz z uchwałą zostały przesłane pisma: Rady OPZZ Powiatu Gorzowskiego i Strzelecko-Drezdeneckiego z 28 września 2017 r., znak OPZZ-RM-22/2017, oraz Zarządu Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Deszcznie z 29 września 2017 r., zgodnie z którymi projekt uchwały 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 został pozytywnie zaopiniowany.

Pismem z 13 października 2017 r., znak NK-I.4131.230.2017.ASzc, zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały, a Rada Gminy Deszczno została zobowiązana do przesłania informacji, jakie związki zawodowe zrzeszają nauczycieli w Gminie Deszczno.

Pismem z 18 października 2017 r., Sekretarz Gminy z upoważnienia Wójta Gminy Deszczno poinformował, że jedynym związkiem zrzeszającym nauczycieli w Gminie Deszczno jest Związek Nauczycielstwa Polskiego (Oddział w Gorzowie Wlkp. oraz w Deszcznie).

Ponieważ z przesłanych dokumentów i wyjaśnień bezspornie wynika, że projekt zmiany regulaminu nie został uzgodniony, lecz zaopiniowany przez związek zawodowy zrzeszający nauczycieli w Gminie Deszczno, należy wyjaśnić różnicę pomiędzy opiniowaniem projektów uchwał, a ich uzgadnianiem.

Procedura opiniowania uchwał przez związki zawodowe została uregulowana w art. 19 ustawy o związkach zawodowych (tekst jednolity Dz.U.2015.1881, dalej u.z.z.). Zgodnie z ust. 1 tego artykułu organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia (ust. 2). Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 6a KN regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Z treści przytoczonych regulacji wyraźnie wynika, że zarówno w art. 19 ust. 2 u.z.z., jak i w art. 30 ust. 6a KN ustawodawca ustanowił wymóg współdziałania ze związkami zawodowymi w procedurze tworzenia prawa, jednakże tryb tego współdziałania jest różny.

Przepis art. 19 u.z.z. dotyczy założeń i projektów (wszelkich) aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, ma formę opinii i jest przeprowadzany z reprezentatywnymi organizacjami zawodowymi. Natomiast tryb z art. 30 ust. 6a KN dotyczy określonych składników wynagrodzenia nauczycieli, ma formę uzgodnienia i jest realizowany pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym zrzeszającym nauczycieli. Ustawodawca w art. 30 ust. 6a KN wprowadził zatem do systemu prawnego samodzielną regulację prawną, dotyczącą konsultacji ze związkami zawodowymi, zaostrzając przy tym formę tego współdziałania, która polega na dążeniu do osiągnięcia porozumienia przez podmioty współdziałające. Natomiast tryb opiniowania, do którego odwołuje się art. 19 ust. 2 u.z.z. polega jedynie na umożliwieniu danemu podmiotowi zajęcia i wyrażenia stanowiska w określonej sprawie.

Kolejna różnica pomiędzy omawianymi przepisami sprowadza się do kwestii szerokości podmiotów współdziałających i szczegółowości zakresu materii objętej procedurą współdziałania. I tak, w przypadku art. 19 ust. 2 u.z.z. podmiotem reprezentującym czynnik społeczny są reprezentatywne organizacje związkowe, tj. ogólnokrajowe związki zawodowe. Tymczasem zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela podmiotem reprezentującym podczas uzgadniania regulaminu wynagradzania nauczycieli jest związek zawodowy zrzeszający nauczycieli, a zatem reprezentujący nauczycieli na poziomie terytorium danej jednostki samorządu i o charakterze branżowym.

Wobec powyższego należy uznać, że w przypadku regulaminu określającego zasady przyznawania i wysokość niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli, ustawodawca przewidział odrębną, samodzielną podstawę konsultacji związkowej, o której mowa w art. 30 ust. 6a KN, mającej charakter szczególny w stosunku do tej, określonej w art. 19 ust. 2 u.z.z. Normę art. 30 ust. 6a KN należy zatem traktować jako *lex specialis* w stosunku do normy wynikającej z art. 19 ust. 2 u.z.z.

Mając jednak na uwadze, że Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Deszcznie, z którym treść regulaminu powinna zostać uzgodniona, pozytywnie zaopiniował projekt uchwały 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, w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do przyjęcia, że stwierdzone uchybienie stanowi rażące naruszenie prawa, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności aktu w całości.

Tym niemniej, poniżej organ nadzoru wskazuje inne istotne naruszenia prawa stwierdzone w zakwestionowanej uchwale.

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.

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.

Wojewoda Lubuski

Władysław Dajczak