

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.232.2019.ACZE

z dnia 14 listopada 2019 r.

Rada Gminy Bobrowice

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Bobrowice nr VII/73/19 z dnia 10 października 2019 w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Bobrowice, w części § 1 uchwały w zakresie w jakim nadaje on nowe brzmienie § 6 ust. 1 pkt 2 oraz § 6 ust. 2.

Uzasadnienie

W dniu 10 października 2019 r. Rada Gminy Bobrowice podjęła uchwałę Nr VII/73/19 w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Bobrowice. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 października 2019 r.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia regulaminu, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, zostały podjęte z naruszeniem prawa - art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (Dz.U.2018.967 j.t. ze zm. - dalej "KN").

Zgodnie z 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 34a,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe 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.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na ww. podstawie, stanowi akt prawa miejscowego. Na mocy KN nauczycielom przysługują dodatki, które są związane z wykonywaniem zawodu nauczyciela i które według art. 30 ust. 1 KN stanowią składnik wynagrodzenia. W przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli takich jak: dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy upoważnienie do wydania przez organ prowadzący szkołę regulaminu dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 KN). Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że Rada ma określić wysokość dodatków oraz warunki ich przyznawania. Wszelkie inne regulacje dotyczące tychże dodatków wykraczają poza przyznaną tym przepisem kompetencję.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 1 uchwały w zakresie w jakim nadaje on nowe brzmienie § 6 ust. 1 pkt 2 oraz § 6 ust. 2, została określona w sposób wadliwy. Wysokość dodatku funkcyjnego powinna być tak określona, aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Na mocy art. 30 ust. 6 ustawy do wyłącznej kompetencji Rady Gminy należy określenie wysokości stawek dodatków (w tym dodatku funkcyjnego), co powinno zostać zrealizowane w sposób całościowy w przedmiotowej uchwale. Niezgodne z

normą kompetencyjną art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela będzie zatem pozostawienie kwestii związanych z określeniem wysokości dodatku funkcyjnego rozstrzygnięciem innych podmiotów.

W zakresie sposobu ustalania wysokości dodatków w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Jednakże wraz z przedziałowym ustaleniem wysokości konkretnego dodatku organ prowadzący jest obowiązany do wskazania odpowiednich kryteriów różnicujących, których zastosowanie umożliwi jednoznaczne określenie wysokości dodatku. W tym miejscu warto przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 22 maja 2013 r. (sygn. akt I OSK 203/13) w którym wskazano: *„Uchwałodawca musi zatem określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionych do dodatku. Dodatek ten stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci”*. Zatem z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wyraźnie wynikać nie tylko wysokość tych dodatków, ale także w przypadku określenia ich wysokości w sposób przedziałowy (od – do, bądź ich maksymalną czy też minimalną wysokość) również kryteria według których zostanie dokonane ustalenie konkretnej stawki dodatku, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest możliwa jego wysokość i co decyduje o jego wysokości, bowiem stanowi on jeden ze składników wynagrodzenia nauczyciela.

Rada Gminy Bobrowice w § 6 ust. 1 zmienianej uchwały określiła wysokość dodatku funkcyjnego jedynie dla wychowawcy klasy (pkt 1) natomiast w stosunku do opiekuna stażu (pkt 2) ustalono iż dodatek będzie wynosił (...) do 3% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty, o którym mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karty Nauczyciela. W ocenie organu nadzoru, taki przepis uchwały nie odzwierciedla wymogu ustawodawcy w postaci określenia wysokości dodatku funkcyjnego. Kwestionowany przepis uchwały nie jest precyzyjny, bowiem wskazuje jedynie górną granicę wymiaru tego dodatku. Przedmiotowy przepis uchwały nie daje tym samym odpowiedzi na pytanie, jaką minimalną wysokość dodatku funkcyjnego otrzyma nauczyciel. Powyższe oznacza, że Rada dopuszcza sytuację, że dodatek mógłby być przyznany nauczycielowi w kwocie 0%.

Ponadto w § 6 ust. 2 zmienianej uchwały Rada przyjęła, że: *„Wysokość dodatku funkcyjnego, o którym mowa w ust.1, ustala dyrektor uwzględniając zakres i złożoność zadań oraz warunki ich realizacji”*. W ocenie organu nadzoru, uzależniając wysokość dodatku funkcyjnego od zakresu i złożoności zadań oraz warunków realizacji tych zadań, Rada naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 416). Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy upoważnia radę gminy jedynie do określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, z zastrzeżeniem art. 33 i 34a, zaś w powołanym wyżej Rozporządzeniu określono stanowiska, których pełnienie uprawnia do otrzymania dodatku funkcyjnego. Dlatego też należy uznać, iż samo zdarzenie powierzenia danej osobie pełnienia określonej funkcji uzasadnia jego prawo do tego rodzaju dodatku. Niedopuszczalne jest uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora czy wicedyrektora szkoły od jakichkolwiek czynników pozaprawnych, takich jak „złożoność zadań (...) realizacja dodatkowych zadań” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008r. sygn. akt IV SA/Wr 197/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów

Administracyjnych). Z tych samych względów za niedopuszczalne należy uznać również uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego dla nauczyciela z tytułu sprawowania funkcji opiekuna stażu od „zakresu i złożoności zadań oraz warunków ich realizacji” - § 6 ust. 2 zmienianej uchwały.

Zauważyć należy, że wynikająca z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela kompetencja ma stosunkowo szeroki zakres, nie oznacza ona jednak dowolności w kwestii ustalania warunków przyznawania dodatku. Uchwałodawca musi zatem określić kryteria przyznawania dodatku funkcyjnego na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionych do dodatku. Dodatek ten, będąc ściśle związany z istotą pełnionej funkcji i nakładem pracy związanej z wykonywaniem danej funkcji, stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci. Należy mieć również na uwadze, że dodatek funkcyjny, to stały składnik wynagrodzenia pracownika na stanowisku kierowniczym, ponieważ stanowi on nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, czy choćby stopień trudności pracy. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Ol 238/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

wz. Wojewody Lubuskiego
Wicewojewoda Lubuski

Wojciech Perczak