



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 7 maja 2009 r.

NK.II.0911-7/307/09

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Gminy Święta Katarzyna nr XXVI/202/09 z dnia 16 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz kryteriów i trybu przyznawania nagród nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych, których organem prowadzącym jest Gmina Święta Katarzyna z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) w zw. z § 5 i § 6 pkt 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. 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm. – dalej rozporządzenie).

Uzasadnienie

Rada Gminy Święta Katarzyna podjęła na sesji w dniu 16 kwietnia 2009 r. uchwałę nr XXVI/202/09 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz kryteriów i trybu przyznawania nagród nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych, których organem prowadzącym jest Gmina Święta Katarzyna.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 24 kwietnia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXVI/202/09 Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej § 4 ust. 2 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) w zw. z § 5 i § 6 pkt 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. 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.).

W świetle 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 i 34,
 - 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.”.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca zdecydował się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, to jednak wyznaczył on również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując – w ramach art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela – iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych.

Z powyższego wynika, że udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).*

W § 4 ust. 2 uchwały postanowiono, że: „Dodatek funkcyjny dyrektorowi szkoły przyznaje się za:

- 1) warunki organizacyjne:
 - a) liczbę oddziałów,
 - b) liczbę zastępców,
 - c) zmianowość,
 - d) liczbę budynków, w których funkcjonuje szkoła;
- 2) efektywność funkcjonowania szkoły:
 - a) racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami finansowymi,
 - b) prawidłowo prowadzoną politykę kadrową,
 - c) umiejętne pozyskiwanie środków w ramach działalności gospodarczej szkoły,
 - d) przestrzeganie przepisów bhp na terenie szkoły.”.

Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika, a mianowicie dyrektora lub wicedyrektora szkoły, osoby, której powierzono inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły, wychowawcy klasy, doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu.

Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika pełniącego funkcję określoną w § 5 rozporządzenia, gdyż dodatek funkcyjny stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy itp. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada gminy posiada kompetencję do określania w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34. Stosownie do art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) corocznie wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 3, oraz dla nauczycieli, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się na podstawie art. 42 ust. 7, oraz sposób udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego,
- 2) sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 4a,
- 3) wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego,
- 4) sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy – uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględnia osobistą stawkę zaszerogowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy.

Rozporządzenie wydane na powyższej podstawie określa m.in. wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczycieli do dodatku funkcyjnego. W § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. stwierdza się, że 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.

Zatem jak już wcześniej wskazano, z racji sprawowania określonej w wyżej przytoczonym przepisie funkcji, nauczycielowi przysługuje dodatek funkcyjny. Na mocy upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy ustala wysokość m.in. dodatku funkcyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Jednakże określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego musi być ściśle związane właśnie z istotą pełnionej funkcji i nakładem pracy związanej z wykonywaniem takiej funkcji. Tymczasem uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego od „efektywności funkcjonowania szkoły” nie wiąże się z istotą tego dodatku. Przesłanki wymienione w § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały mieszczą się bowiem w ogólnych warunkach przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego związanych ze szczególnie efektywnym wypełnianiem zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem (§ 6 pkt 5 rozporządzenia) i w ramach upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 stanowić mogą szczegółowe warunki przyznania tego dodatku.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
RAFAŁ JURKOWLANIEC