



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 grudnia 2019 r.

Poz. 7707



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.545.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 24 grudnia 2019 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/89/2019 Rady Gminy Kurów z dnia 20 listopada 2019r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, w części obejmującej § 5 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „m.in.” i § 8 ust. 1- 3 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/89/2019 Rady Gminy Kurów z dnia 20 listopada 2019r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, w części obejmującej § 5 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „m.in.” i § 8 ust. 1- 3 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/89/2019 Rady Gminy Kurów została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2019 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Kurów podjęła na podstawie m. in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, 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 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 wynagrodzenie 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 organowi prowadzącemu do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w 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.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową.

Rada gminy uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

Zgodnie z § 5 ust. 2 regulaminu, wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora ustala się uwzględniając 1) warunki organizacyjne, *m. in.*: a) liczbę uczniów, b) liczbę oddziałów, c) liczbę zastępców, d) liczbę budynków, w których funkcjonuje szkoła, e) posiadanie służb ekonomiczno-administracyjnych.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 5 ust. 2 regulaminu w zakresie słów : „*m. in.*” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Przyjęta regulacja nie wskazuje bowiem w sposób wyczerpujący kryteriów różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego.

Według art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela dodatki w nim wyszczególnione stanowią składnik wynagrodzenia. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję kierowniczą, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również do dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny.

Z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość. Dodatek funkcyjny stanowi bowiem stały składnik wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub określone funkcje.

W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od – do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa.

Uchwałodawca musi jednak określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku.

Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (wyrok NSA z 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13, wyrok NSA z 25 listopada 2015r., sygn. akt I OSK 1789/15, CBOSA).

Podjęta na podstawie art.30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela uchwała Nr X/89/2019 ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Stosownie do § 8 regulaminu, prawo do dodatku funkcyjnego, o którym mowa w § 6 ust. 1 i ust. 2 oraz § 7 ust. 1 powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego wychowawstwa lub funkcji, a jeżeli powierzenie stanowiska kierowniczego lub funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia (ust. 1). Dodatki funkcyjne o których mowa w ust. 1 przysługują do ostatniego dnia miesiąca, w którym nauczyciel pełnił funkcję. Jeżeli zaprzestanie tego pełnienia nastąpiło pierwszego dnia miesiąca dodatek przysługuje do ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego zaprzestanie pełnienia funkcji (ust. 2). Dodatek za czas sprawowania funkcji opiekuna stażu nie przysługuje w okresie przerwy w odbywaniu stażu przez nauczyciela, nad którym pełniono opiekę. Prawo do dodatku przysługuje na nowo z dniem rozpoczęcia kontynuacji stażu przez nauczyciela podlegającego piece (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Kompetencje Rady Gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, w tym dodatku funkcyjnego, ograniczają się do kwestii w nim wskazanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

W kompetencjach Rady nie mieści się zatem stanowienie o terminach utraty prawa do dodatków oraz określanie sytuacji, kiedy dodatki nie przysługują .

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 249/08; WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2008r. sygn. akt IV SA/Wr 176/08 oraz z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08).

Zakres upoważnienia przysługującego Radzie Gminy nie obejmuje także ustalania zasad odnoszących się do początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę.

Kwestie te zostały uregulowane przepisami rangi ustawowej.

Dodatek funkcyjny stanowi element wynagrodzenia przysługujący obligacyjnie w przypadkach określonych prawem. Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

Wyjątkiem od powyższych zasad są przepisy art. 39 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela. Według tych przepisów zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu.

Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn (*podkreślenie moje*) następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego (art. 39 ust. 1).

W przypadku uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego w trybie art. 9b ust. 3a Karty zmiana wysokości wynagrodzenia następuje z dniem 1 stycznia danego roku, następującego po roku kalendarzowym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu (art. 39 ust. 1a).

Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia muszą mieć wyraźne upoważnienie ustawowe.

Zdaniem organu nadzoru w określonej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela kompetencji do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą.

Powyższe zapatrywanie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 5 września 2006 r. - IV SA/Wr 396/05 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018r. - II SA/Go 1146/17.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/89/2019 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. Wojewody Lubelskiego

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Kurów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Kurów