



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 stycznia 2023 r.

Poz. 125

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.317.2022.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 6 ust. 5, § 7 ust. 6 oraz § 8 ust. 8 załącznika do uchwały nr LIX/450/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2022 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr LIX/450/2022 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 30 ust. 6 i 6a i art. 49 ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021r. poz. 1762 z późn.zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 listopada 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego, przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; CBOSA).

W myśl art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), zwanej dalej „Kartą Nauczyciela”, wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy, 3) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając

przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, 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 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. W myśl art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela: „Regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli”. Z treści art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 - wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Powołując się na powyższe przepisy upoważniające, Rada Gminy Gniezno mocą badanej uchwały uchwaliła regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „Regulaminem”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób określenia w Regulaminie wysokości stawek dodatku funkcyjnego dla kierownika świetlicy.

Kwestie dotyczące dodatku funkcyjnego rada unormowała w rozdziale 4. Regulaminu. Stawki dodatków funkcyjnych przysługujących nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze, określono w tabeli nr 1 zamieszczonej w § 6 ust. 3 Regulaminu. Z tabeli tej wynika, że dla kierownika świetlicy dodatek funkcyjny wynosi od 500 do 1500 zł miesięcznie. Jednocześnie w § 6 ust. 5 Regulaminu postanowiono, że: „Dodatek funkcyjny dla kierownika świetlicy przysługuje w wysokości do 35% dodatku funkcyjnego dyrektora”. Wyjaśnić należy, że zgodnie z tabelą nr 1 w § 6 ust. 3 Regulaminu, dodatek funkcyjny dla dyrektora wynosi: a) w szkołach liczących do 15 oddziałów – od 1000 do 3000 zł miesięcznie, b) w szkołach liczących powyżej 15 oddziałów – od 1000 do 3500 zł miesięcznie.

W ocenie organu nadzoru, wskazane powyżej regulacje określające wysokość dodatku funkcyjnego dla kierownika świetlicy zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94; CBOSA).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności z § 6 („Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”) i z § 25 ust. 1 („Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”) w związku z § 143 („Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II [...], chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”) ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

W ocenie organu nadzoru, powyższych wymogów nie spełniają postanowienia zawarte w § 6 ust. 3 i w ust. 5 Regulaminu, określające wysokość dodatku funkcyjnego przysługującego nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze - kierownika świetlicy. Z jednej bowiem strony rada postanowiła, że wysokość tego dodatku wynosi od 500 do 1500 zł miesięcznie (tabela nr 1 w § 6 ust. 3 Regulaminu). Z kolei maksymalna wysokość przedmiotowego dodatku, obliczona zgodnie z zasadą wyrażoną w § 6 ust. 5 Regulaminu (tj. „dodatek funkcyjny dla kierownika świetlicy przysługuje w wysokości do 35% dodatku funkcyjnego dyrektora”), może nie osiągać minimalnej wysokości takiego dodatku ustalonej w powyższej tabeli (czyli kwoty 500 zł). Należy bowiem zauważyć, że ustalona w tej tabeli minimalna wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły wynosi 1000 zł miesięcznie. W takim przypadku maksymalna wysokość dodatku funkcyjnego dla kierownika świetlicy, obliczona zgodnie z § 6 ust. 5 Regulaminu, wyniesie 350 zł („do 35% dodatku funkcyjnego dyrektora”), co nie mieści się w widełkach kwotowych ustalonych w tabeli nr 1 w § 6 ust. 3 Regulaminu – te bowiem wyznaczają wysokość dodatku funkcyjnego dla kierownika świetlicy w granicach od 500 do 1500 zł miesięcznie. Również maksymalna wysokość dodatku funkcyjnego dla kierownika świetlicy, obliczona zgodnie z zasadą określoną w § 6 ust. 5 Regulaminu, nie osiągnie maksymalnej kwoty tego dodatku ustalonej w tabeli nr 1 w § 6 ust. 3 Regulaminu (tj. 1500 zł) – osiągać będzie bowiem maksymalny poziom 1050 zł w szkołach liczących do 15 oddziałów oraz 1225 zł w szkołach liczących powyżej 15 oddziałów.

Powyższe pozwala uznać, że przepisy § 6 ust. 3 i ust. 5 Regulaminu, określające wysokość dodatku funkcyjnego dla kierownika świetlicy, są ze sobą niespójne, bowiem pozwalają na ustalenie różnych, sprzecznych ze sobą stawek wysokości tego dodatku, w szczególności ich maksymalnych i minimalnych poziomów. W ocenie organu nadzoru, tak skonstruowane przepisy naruszają prawo w sposób istotny, bowiem godzą nie tylko we wskazane wyżej reguły ZTP, ale także w zasadę poprawnej (przyzwoitej) legislacji, stanowiącej element reguły demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

W ocenie organu nadzoru, koniecznym i zarazem wystarczającym dla wyeliminowania wykazanej sprzeczności z prawem, będzie stwierdzenie nieważności § 6 ust. 5 Regulaminu. Przemawia za tym ocena legalności uchwały dokonana także w świetle art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”, zgodnie z którym: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Przepis ten pozwala zatem na nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jednakże tylko w sytuacji „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych jej podmiotów i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (por. wyrok NSA z 18 maja 2022 r., I OSK 1776/21; CBOSA).

Badanej uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą. Zgodnie bowiem z jej § 4: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.”. Jednocześnie stwierdzić należy, że postanowienia kwestionowanego przepisu § 6 ust. 5 Regulaminu, określają wysokość dodatku funkcyjnego kierownika świetlicy w sposób mniej korzystny niż dotychczas obowiązująca, a uchylana mocą § 2 badanej uchwały, uchwała nr LII/355/2018 Rady Gminy Gniezno z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 6352 i 6612 oraz z 2019 r. poz. 7082 i 9333). Zgodnie bowiem z tabelą nr 1 zawartą w § 7 ust. 5 załącznika do ww. uchwały, wysokość dodatku funkcyjnego dla kierownika świetlicy wynosi od 300 do 1200 zł miesięcznie, podczas gdy maksymalna wysokość dodatku funkcyjnego dla kierownika świetlicy w szkołach liczących do 15 oddziałów, obliczona stosownie do zapisów § 3 ust. 5 ocenianego Regulaminu, może wynieść co najwyżej 1050 zł. Pogarsza on zatem sytuację prawną omawianej grupy adresatów, a zatem jego wejście w życie zgodnie z ustaloną w § 4 uchwały mocą wsteczną (tj. od dnia 1 września 2022 r.) jest niedopuszczalne w świetle art. 5 u.o.a.n.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 6 ust. 5 Regulaminu.

Zastrzeżenie organu nadzoru budzą także przepisy § 7 ust. 6 i § 8 ust. 8 Regulaminu, w których rada postanowiła odpowiednio: „Dodatek za warunki pracy wypłaca się z dołu”, „Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu”.

W ocenie organu nadzoru, przepisy Karty Nauczyciela nie zawierają upoważnienia do określenia, czy wypłata poszczególnych składników wynagrodzenia następuje z góry czy też z dołu. Kwestia ta została unormowana przez samego ustawodawcę, co wyklucza kompetencję uchwalodawczą prawodawcy miejscowego w tym zakresie. Zgodnie z treścią art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela: „Wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym”. Z kolei w myśl art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela: „Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3”.

Biorąc powyższe pod uwagę, uznać należy, przepisy § 7 ust. 6 i § 8 ust. 8 Regulaminu zostały podjęte z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 w związku z art. 39 ust. 3 i ust. 4 Karty Nauczyciela, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Gniezno

Wójt Gminy Gniezno