



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2019 r.

Poz. 7165

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.672.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/94/19 Rady Gminy Świnna z dnia 20 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/25/18 Rady Gminy Świnna z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach, zespołach szkolno-przedszkolnych i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Świnna, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z § 5 pkt 2 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.), dalej jako „Rozporządzenie”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 września 2019 r. Rada Gminy Świnna przyjęła uchwałę Nr XI/94/19 w sprawie zmiany uchwały Nr III/25/18 Rady Gminy Świnna z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach, zespołach szkolno-przedszkolnych i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Świnna.

W podstawie prawnej uchwały w szczególności wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a, art. 49 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 września 2019 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego. Realizując powyższą delegację rada gminy powinna uwzględnić regulację zawartą w § 5 pkt 2 Rozporządzenia, który wskazuje podmioty uprawnione do uzyskania dodatku funkcyjnego. Zgodnie z obecnym brzmieniem powołanego przepisu Rozporządzenia do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, c) opiekuna stażu, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Treść powyższego przepisu Rozporządzenia została zmieniona mocą Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie 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. z 2019 r. poz. 1587), które weszło w życie z dniem 1 września 2019 r.

Wskazany wyżej znowelizowany przepis rozporządzenia ustala w sposób wyczerpujący krąg podmiotów uprawnionych - z dniem powierzenia określonego stanowiska lub funkcji - do uzyskania dodatku funkcyjnego, nie upoważniając przy tym organu stanowiącego gminy do stanowienia w tym zakresie norm modyfikujących. Rada gminy powinna zatem treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, wynikających z zakresu jej zadań. Jest ona bowiem zobowiązana do przestrzegania w ramach swej właściwości przepisów ogólnie obowiązujących. W rozpatrywanej sprawie, dokonując zmiany Regulaminu, Rada pominęła nauczycieli opiekujących się oddziałem przedszkolnym, którzy zgodnie z przepisami również uprawnieni są do uzyskania dodatku funkcyjnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że § 9 ust. 1 lit. a Regulaminu w brzmieniu nadanym kwestionowaną uchwałą, tu: *a) powierzenia wychowawstwa w wysokości 300,00 zł.* w sposób oczywisty nie może być utożsamiany z dodatkiem dla nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Zaznaczyć trzeba, że zgodnie z dotychczasowym brzmieniem § 9 ust. 1 lit. a Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Nr III/25/18 Rady Gminy Świnna z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach, zespołach szkolno-przedszkolnych i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Świnna, wysokość dodatku funkcyjnego z tytułu powierzenia wychowawstwa klasy wynosiła 160 zł.

W konsekwencji, w związku z nowelizacją ww. uchwały, Rada Gminy Świnna dla wskazanych kategorii nauczycieli, tj. nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego. Rada dokonała bowiem zmiany § 9 ust. 1 lit. a Regulaminu, wskazując wysokość dodatku funkcyjnego wyłącznie za wychowawstwo klasy (300 zł). W tym zatem zakresie brak jest jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu (art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela w zw. z § 5 pkt 2 lit. d Rozporządzenia).

Organ nadzoru wskazuje również na inne istotne naruszenie prawa będące konsekwencją sposobu nowelizacji badanej uchwały. Rada postanawiając bowiem o zastąpieniu § 9 ust. 1 lit. a Regulaminu w dotychczasowym brzmieniu: *powierzenia wychowawstwa klasy* w wysokości 160,00 zł, nowym brzmieniem: *powierzenia wychowawstwa* w wysokości 300,00 zł, spowodowała, że nowelizowany przepis Regulaminu przestał być jasny i precyzyjny, poprzez brak jednoznacznego dookreślenia zakresu podmiotowego stosowania, który w analizowanym przypadku powinien odnosić się wyłącznie do wychowawcy klasy (*vide*: z § 5 pkt 2 lit. d Rozporządzenia).

W konsekwencji Rada Gminy naruszyła przepis art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Dodatkowo, należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A 2002/3/33) podniósł, iż przepisy prawne "muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw". Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: "Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...)".

Konkludując, stwierdzić należy, że Rada ustalając wysokość dodatku funkcyjnego za *powierzenie wychowawstwa*, nie określiła wysokości dodatku dla nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym, powodując jednocześnie, że przepis § 9 ust. 1 lit. a Regulaminu (dodatek funkcyjny za powierzenie wychowawstwa klasy), przestał być przepisem jasnym, precyzyjnym i jednoznacznym.

Tym samym Rada Gminy Świnna nie wypełniła w całości treści delegacji ustawowej w związku z Rozporządzeniem, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości. Ponadto Rada nie posiada kompetencji do rozszerzania lub zawężania kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania dodatku funkcyjnego.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XI/94/19 Rady Gminy Świnna z dnia 20 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/25/18 Rady Gminy Świnna z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach, zespołach szkolno-przedszkolnych i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Świnna - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz