



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.576.2019

Katowice, dnia 16 sierpnia 2019 r.

Rada Gminy Goleszów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 0007.50.2019 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 czerwca 2019 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 roku w sprawie regulaminu wypłacania dodatków do wynagrodzenia, przyznawania nagród i innych świadczeń nauczycielom szkół i przedszkoli dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleszów, dalej jako „uchwała” w części określonej w § 1 uchwały w zakresie ustalającym nowe brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 3 pkt 1, 2, 3, 5 i 6 oraz ust. 4 uchwały Nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 roku, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 i art. 34a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2019 roku, dalej jako "ustawa" oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2019 roku Rada Gminy Goleszów podjęła uchwałę Nr 0007.50.2019 w sprawie zmiany uchwały nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 roku w sprawie regulaminu wypłacania dodatków do wynagrodzenia, przyznawania nagród i innych świadczeń nauczycielom szkół i przedszkoli dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleszów. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 lipca 2019 roku. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy.

Organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Z uwagi na fakt, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2019 roku, należy uwzględnić stan prawny, który będzie obowiązywał od tej daty.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy *wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy. Z kolei zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem*

art. 33 i 34 - 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. Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 21 lipca 2016 roku, sygn. akt: II SA/Ol 799/16, LEX nr 2107383 interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela należy dojść do wniosku, że z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego (w tym dodatku funkcyjnego) musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość. Dodatek funkcyjny stanowiący stały składnik wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono określone stanowisko lub funkcje (...), powinien zostać określony w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego 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 (podobnie również wyrok NSA z 5 marca 2014 roku, sygn. akt: I OSK 2908/13, CBOSA).

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy nauczycielowi, któremu powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, przysługuje dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy. Ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że minimalna wysokość dodatku, o którym mowa w ust. 1, wynosi 300 zł.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wprowadzonych 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). 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. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać. Organ ten powinien również wypełnić w całości delegację ustawową.

W ocenie organu nadzoru § 1 uchwały Rady Gminy Goleszów w zakresie ustalającym nowe brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 3 pkt 1, 2, 3 oraz ust. 4 uchwały Nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 roku, ww. zdefiniowanego wymogu ustalenia dodatku funkcyjnego nie spełnia, gdyż nie normuje szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Wprawdzie Rada Gminy może określić wysokość stawek dodatku funkcyjnego postępując się

przedziałem kwotowym, lecz brak jednoczesnego określenia szczegółowych warunków przyznawania konkretnej wysokości tego dodatku ceduje na organ przyznający rzeczony dodatek w zasadzie nieograniczoną (w zakresie wyznaczonym skrajnymi przedziałami) kompetencję do jego określania w indywidualnej sprawie dla beneficjenta tego dodatku, a właśnie takowej sytuacji, tj. wyeliminowania (optymalnie), względnie maksymalnego ograniczenia luzu decyzyjnego w powyższym zakresie ma przeciwdziałać ustawowy wymóg określania przez organ uchwałodawczy gminy szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego. Pominięcie szczegółowych zasad przyznawania przedmiotowych dodatku funkcyjnego nabiera znaczenia w sytuacji określenia skrajnych przedziałów wysokości stawek dodatku, czego badana uchwała jest dowodem. Organ nadzoru zauważa, że w § 1 uchwały ustalającym nowe brzmienie art. 3 ust. 2 uchwały Nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 roku, organ stanowiący Gminy określił warunki, od których uzależniona jest wysokość dodatku. Jednakże warunki te zostały określone w sposób nieprawidłowy. Przede wszystkim nie wiadomo, w jaki sposób przedmiotowe warunki wpływają na wysokość dodatku funkcyjnego. Przykładowo, w jaki sposób wielkość struktury organizacyjnej szkoły wpływa na wysokość dodatku funkcyjnego dla jej dyrektora. Z uchwały wynika, że dyrektor szkoły otrzymuje dodatek w wysokości od 20% do 80% wynagrodzenia zasadniczego, a organ przyznający dodatek ma w zasadzie nieograniczoną (w zakresie wyznaczonym skrajnymi przedziałami) kompetencję do określania jego wysokości. Co więcej, w ocenie Wojewody również same warunki określone w otrzymującym nowe brzmienie art. 3 ust. 2 uchwały z 2009 roku zostały określone w sposób nieprawidłowy. Przykładowo, za niezgodne z prawem należy potraktować uzależnienie wysokości dodatku od złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, jakości pracy związanej z powierzonym stanowiskiem czy też warunków społecznych i środowiskowych, w jakich funkcjonuje szkoła/przedszkole (tak art. 3 ust. 2 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 uchwały z 2009 roku w nowym brzmieniu). Regulacja uchwały w tym zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna. W ocenie Wojewody Śląskiego konieczne jest takie określenie kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego, by stawki tego dodatku można było określić stosownie do intencji organu, jak i by uprawniony do dodatku mógł ją zidentyfikować. Podanie jedynie ich przedziałów kwotowych różnicujących wysokość stawki tego dodatku dla poszczególnych stanowisk, nie może zostać uznane za określające prawidłowo wysokości stawek omawianego dodatku. Wysokość dodatku funkcyjnego nie może być uzależniona od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Tym samym regulacja § 1 uchwały w zakresie ustalającym nowe brzmienie ww. przepisów uchwały Nr XXVIII/233/09 z dnia 26 lutego 2009 rok nie odpowiada (w zakresie braku określenia szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego) delegacji ustawowej, w jaką ustawodawca wyposażył organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego. Skutkuje to koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie powołanym w petitum rozstrzygnięcia.

Regulacja § 1 uchwały ustalającego nowe brzmienie art. 3 ust. 3 pkt 5 i pkt 6 uchwały Nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 roku narusza art. 34a ustawy. Minimalna wysokość dodatku dla wychowców ustawodawca określił na poziomie 300 złotych. Tymczasem Rada Gminy wysokość dodatku wychowawców w oddziałach przedszkolnych określiła na poziomie 80 złotych, zaś wychowawców klas szkół podstawowych na poziomie 100 złotych.

Organ nadzoru sygnalizuje, że Rada Gminy Goleszów w sposób prawidłowy określiła wysokość dodatku funkcyjnego opiekunów stażu (§ 1 uchwały ustalający nowe brzmienie art. 3 ust. 3 pkt 4 uchwały Nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 roku).

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 3 ust. 4 uchwały zmienianej *dotatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel przestał pełnić funkcję lub wychowawstwo z innych powodów i jeżeli zaprzestanie tego pełnienia nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia*. Tymczasem, zawarte w art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela upoważnienie w żadnym przypadku nie oznacza, że organ stanowiący gminy może decydować, kto i kiedy zachowuje prawo do wynagrodzeń, a kiedy je traci* (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2009 roku, sygn. akt IV SA/G1364/09, LEX nr 576830). W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków", w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy jakichkolwiek warunków utraty, czy nieprzyznawania tych dodatków (wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2009 roku sygn. akt I OSK 180/09, publ. CBOSA). Oznacza to, że regulacja art. 3 ust. 4 uchwały zmienianej w nowym brzmieniu narusza art. 30 ust. 6 ustawy.

Wreszcie, organ nadzoru zwraca uwagę na niewłaściwe oznaczenie jednostek redakcyjnych w nowelizowanej uchwale. Do aktów prawa miejscowego mają zastosowanie przepisy Zasad Techniki Prawodawczej stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 124 w związku z § 143 ZTP podstawową jednostką redakcyjną uchwały winien być paragraf (§), a nie artykuł (art.), jako że to ostatnie oznaczenie zastrzeżone jest wyłącznie dla ustaw (§ 54 ZTP).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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, uchwała Rady Gminy Goleszów Nr 0007.50.2019 z dnia 26 czerwca 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego