



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 lipca 2019 r.

Poz. 5416

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.496.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lipca 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 58/VIII/2019 Rady Gminy Mykanów z dnia 25 czerwca 2019 roku w sprawie zmiany uchwały nr 203/XX/2009 Rady Gminy Mykanów z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokości, szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego, dalej jako „uchwała” w części określonej w podstawie prawnej uchwały w zakresie zwrotu "6 oraz“ znajdującego się po zwrocie "art. 30" oraz w § 1 uchwały w zakresie ustalającym nowe brzmienie § 5 ust. 2 pkt 1 – 3 i ust. 3 załącznika do uchwały Nr 203/XX/2009 Rady Gminy Mykanów z dnia 27 lutego 2009 roku, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.), 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 25 czerwca 2019 roku Rada Gminy Mykanów podjęła uchwałę Nr 58/VIII/2019 w sprawie zmiany uchwały nr 203/XX/2009 Rady Gminy Mykanów z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokości, szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2019 roku. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części niezgodna z prawem, z przyczyn podanych poniżej.

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).

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *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). 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 uchwała Rady Gminy Mykanów w części zmieniającej § 5 ust. 2 pkt 1 -3 uchwały Nr 203/XX/2009 Rady Gminy Mykanów z dnia 27 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 posługując 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 dodatku funkcyjnego nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji określenia skrajnych przedziałów wysokości stawek dodatku, czego badana uchwała jest dowodem. 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 § 5 ust.2 pkt 1 - 3 uchwały Nr 203/XX/2009 Rady Gminy Mykanów z dnia 27 lutego 2009 roku 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 zawiadomienia. Organ nadzoru sygnalizuje, że Rada Gminy Mykanów w sposób prawidłowy określiła wysokość dodatku funkcyjnego wychowawców w szkole, przedszkolu lub oddziale przedszkolnym (§ 5 ust. 2 pkt 4 uchwały Nr 203/XX/2009 w nowym brzmieniu) oraz opiekuna stażu za każdego nauczyciela odbywającego staż pod jego opieką (§ 5 ust. 2 pkt 5 uchwały Nr 203/XX/2009 w nowym brzmieniu).

Zgodnie z nowym brzmieniem § 5 ust. 3 uchwały zmienianej *dotatki funkcyjne, o których mowa w ust. 1 nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska kierowniczego, wychowawstwa lub opiekuna stażu z innych powodów*. 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, sygn. akt IV SA/GI364/09, 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 r, sygn. akt I OSK 180/09, publ. CBOSA). Oznacza to, że regulacja § 5 ust. 3 uchwały zmienianej w nowym brzmieniu narusza art. 30 ust. 6 ustawy.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Mykanów w § 2 uchwały wykreśliła § 10 załącznika do uchwały Nr 203/XX/2009 z dnia 27 lutego 2009 roku, czyli regulację dotyczącą dodatku mieszkaniowego z uwagi na to, że ustawa nie przewiduje już możliwości przyznawania nauczycielom tych dodatków. Organ stanowiący Gminy Mykanów w dalszym ciągu pozostawił jednak regulację dotyczącą dodatków mieszkaniowych w tytule uchwały Nr 203/XX/2009 z dnia 27 lutego 2009 roku, w nazwie załącznika do tej uchwały, jak również w regulacji § 1 ust. 3 pkt 7 uchwały oraz w tytule rozdziału poprzedzającym uchylony § 10 uchwały.

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 Mykanów Nr 58/VIII/2019 z dnia 25 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz