



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Poz. 6542

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.639.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 IX/79/2019 Rady Gminy Pawonków z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w zespołach szkolno - przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Pawonków, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 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 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 RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Pawonków przyjęła uchwałę Nr IX/79/2019 w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w zespołach szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Pawonków. Załącznik do uchwały stanowi ww. Regulamin. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6, ust. 6a, art. 49 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz art. 91d pkt 1 ustawy oraz art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1287).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, 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 ponadwymiarowe 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.

W art. 30 ust. 6 ustawy wskazano, iż 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 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.

Nauczycielowi, któremu powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, przysługuje dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy. Minimalna wysokość ww. dodatku wynosi 300 zł (art. 34a ust. 1 i 2 ustawy).

Natomiast, precyzując wyżej przytoczone przepisy w zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie 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.). W treści § 5 ww. rozporządzenia określono, iż do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, zwanej dalej "szkołą", albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;

2) sprawowanie funkcji:

a) wychowawcy klasy,

b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,

c) opiekuna stażu,

d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że 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 nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu

z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru, § 4 ust. 2 i ust. 3 - tabela, L.p. I, 1 - 3, kolumna III, załącznika do uchwały (prawidłowo przepisy te powinny zostać oznaczone w załączniku do uchwały, jako § 4 ust. 4 i ust. 5) są sprzeczne z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że: *Wysokość dodatków funkcyjnych uzależniona jest od wielkości i struktury organizacyjnej zespołu – liczby uczniów i oddziałów, złożoności zadań i wyników pracy.* Natomiast w § 4 ust. 3 - tabela, L.p. I, 1 - 3, kolumna III, załącznika do uchwały określono, iż w zespole szkolno-przedszkolnym, wysokość dodatku funkcyjnego wynosi miesięcznie w złotych dla: *Dyrektor zespołu szkolno-przedszkolnego 500-1500 zł, Wicedyrektor 400-800 zł, Opiekun 300-350 zł.* Jednakże wymaga zaznaczenia, iż Rada Gminy uzależniła wysokość dodatku funkcyjnego m.in. od wyników pracy. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do uzależnienia wysokości dodatku funkcyjnego od ww. przesłanki. Dodatek funkcyjny jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez nauczyciela. Jest to stały składnik wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono określoną funkcję. Ustawodawca nie przewidział sytuacji, w której dodatek funkcyjny może być uzależniony od wyników pracy nauczyciela. Jeżeli nauczycielowi powierzono określoną funkcję to powinien mu przysługiwać dodatek funkcyjny w wysokości ściśle określonej przez Radę Gminy. Nadto, Rada jest obowiązana określić wysokość dodatku funkcyjnego a nie jego zakres (tj. 500-1500 zł, 400-800 zł, 300-350 zł). Określenie wyłącznie zakresu dodatku funkcyjnego jaki może uzyskać nauczyciel, wskazuje, że jego wysokość ma charakter uznaniowy. Przy określaniu wysokości dodatku funkcyjnego, oprócz pełnionej funkcji będą brane pod uwagę przesłanki w postaci wyników pracy. W takim przypadku, jego wysokość będzie uzależniona wyłącznie od uznania podmiotu przyznającego ten dodatek. W orzecznictwie 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 - z tytułu pełnionej funkcji, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Resumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pawonków nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 4 ust. 7 - 9 załącznika do uchwały (prawidłowo przepisy te powinny zostać oznaczone w załączniku do uchwały, jako § 4 ust. 8 - 10) jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści wyżej powołanych przepisów do uchwały Rada Gminy wskazała, że: *Dodatek z tytułu pełnienia funkcji opiekuna stażu nie przysługuje w okresie przerwy w sprawowaniu tej funkcji. Dodatek funkcyjny nie przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, w związku upływem okresu powierzenia tego stanowiska, wcześniejszego odwołania lub innych przyczyn, a jeśli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia. Dodatek funkcyjny nie przysługuje 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, pełnienia obowiązków lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestanie tego pełnienia nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – pd tego dnia.* Zdaniem organu nadzoru, z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Gminy do określania przypadków, kiedy dodatek funkcyjny nie przysługuje. Rada Gminy jest jedynie uprawniona do określenia wysokości stawek dodatków funkcyjnych oraz szczegółowych warunków ich przyznawania.

Przedstawione wyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wr 176/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdzono, że „*We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do "cofania" dodatku funkcyjnego w sytuacjach opisanych w § 4 ust. 5 uchwały. Materia ta regulowana jest zarówno innymi przepisami ustawy Karta Nauczyciela (np. art. 73 ust. 5), jak i kodeksem pracy (art. 80), jako że taki dodatek stanowi integralną część wynagrodzenia nauczyciela, co wskazuje art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela i przysługuje łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym. Dodatki bowiem, o ile zostały przyznane, stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym. W kompetencji określonej w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą. Dodatek funkcyjny przysługuje w okresie sprawowania funkcji i za ten okres powinien być nauczycielowi wypłacony.*”

Również wymaga wskazania, iż § 4 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 - 3 ustawy. Rada Gminy w ww. § 4 ust. 2 załącznika do uchwały wskazała, że: *W jednostkach wchodzących w skład zespołów szkolno-przedszkolnych znajdujących się w znacznej odległości od siedziby zespołu tworzy się stanowisko opiekuna. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie jest upoważniona do regulowania kwestii dotyczących tworzenia stanowiska opiekuna w zespole szkolno-przedszkolnym.*

Dalej, należy wskazać, iż treść § 7 ust. 4 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy. W wyżej powołanym § 7 ust. 4 załącznika do uchwały określono, że: *Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. W ocenie organu nadzoru, w zakresie godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw Rada Gminy została upoważniona do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia. Nie posiada natomiast upoważnienia do decydowania, w jakich przypadkach przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, są to bowiem warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Jak już wyżej zasygnalizowano, ustawodawca w art. 30 ust. 6 pkt 1 – 2 ustawy przewidział uprawnienie do uregulowania: warunków przyznawania dodatków (pkt 1), warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 2). Tylko w przypadku „warunków przyznawania” (tak jak to wynika z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy) Rada może określić podstawy do nabycia prawa do dodatków wchodzących w skład wynagrodzenia. W przypadku godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw brak takiego uprawnienia. Prawo do wynagrodzenia w tym zakresie wynika z przepisów ustawy (np. art. 35 ustawy) oraz z ustawy z dnia 26 czerwca 1964 r. Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.), tj. np. z art. 80 (przepisy Kodeksu pracy należy stosować w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy – na mocy art. 91c ust. 1 ustawy). Z delegacji ustawowej nie wynika, aby Radzie Gminy przyznano kompetencję do określania prawa do nabycia wynagrodzenia, ale jedynie realizację tego prawa - warunki naliczania (obliczania) i wypłacania. Wskazanych w przepisie art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy zwrotów: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania” nie można traktować tożsamo, a tym samym nie można nadawać im jednakowego znaczenia i używać ich zamiennie.*

Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 274/05, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „(...). *Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania, a więc wydania należnych pieniędzy. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania (zachowania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Ustalenie przez Radę Gminy, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia.*” (por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1873/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 198/08; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nadto, w § 7 ust. 6 załącznika do uchwały Rada uregulowała definicję "godziny doraźnego zastępstwa", która stanowi niedozwolone powtórzenie art. 35 ust. 2a ustawy. Organ wskazuje, że powtórzenie (czy modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Poza wyżej wskazanymi istotnymi naruszeniami prawa zawartymi w załączniku do uchwały, dodatkowo wymaga zaznaczenia, iż w § 3 ust. 9 załącznika do uchwały Rada określiła, że: *O wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli oraz okresu jego przyznawania przy uwzględnieniu poziomu spełnienia warunków określonych w pkt. 3 decyduje dyrektor, a w stosunku do dyrektora Wójt. W ocenie organu nadzoru, użyty przez Radę Gminy zwrot „przy uwzględnieniu poziomu spełnienia warunków określonych w pkt. 3” jest nie jasny i nie wypełnia prawidłowo delegacji z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. W tym miejscu wymaga podkreślenia, iż z redakcji § 3 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały wynika, że aby uzyskać dodatek motywacyjny należy spełnić łącznie wszystkie kryteria określone w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały - dla nauczycieli, oraz w § 3 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały - dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze. Wobec powyższego warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego jest spełnienie wszystkich kryteriów określonych w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, tj. w pkt 1 lit. a - g, pkt 2, pkt 3 lit. a -f (analogicznie w § 3 ust. 4 załącznika do uchwały – pkt 1 - 7). Jednakże nie można ustalić według jakich przesłanek będzie ustalany "poziom spełnienia ww. kryteriów". Po dokonaniu oceny przez uprawniony podmiot, że nauczyciel spełnił wszystkie kryteria określone w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały (oraz odpowiednio w § 3 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały - nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze) do przyznania dodatku motywacyjnego jest on obowiązany temu nauczycielowi dodatek przyznać. Uregulowanie przez Radę, że dodatek motywacyjny będzie przyznawany przy „uwzględnieniu poziomu spełnienia” warunków wskazuje, że wysokość przedmiotowego dodatku ma charakter w pełni uznaniowy i nawet po spełnieniu przez nauczyciela wszystkich przesłanek (warunków) uprawniających do dodatku motywacyjnego, może zostać mu przyznany w minimalnej wysokości i na najkrótszy okres. Jak już wskazano wyżej z treści załącznika do uchwały nie można wywieść, jaki powinien być „poziom spełnienia” wyżej wskazanych warunków (które muszą być spełnione łącznie), żeby uzyskać dodatek motywacyjny np. w minimalnej wysokości i na najkrótszy okres, czy w maksymalnej wysokości i na najdłuższy okres. Nadto, Rada w § 3 ust. 11 załącznika do uchwały wskazała, że dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy. Charakter uznaniowy ww. dodatku oznacza, że nawet po spełnieniu wszystkich kryteriów przewidzianych w § 3 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały dodatek może zostać nieprzyznany. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być skonstruowana poprawnie językowo i logicznie oraz 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. Wobec powyższego przedmiotowa regulacja narusza określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.*

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na - sygnalizowane już powyżej - błędy w oznaczaniu przepisów uchwały. W jej treści znajdują się bowiem przepisy, które posiadają identyczne oznaczenie, ale zawierają różną treść - w załączniku do uchwały występują dwie jednostki redakcyjne oznaczone jako § 4 ust. 2 oraz dwie jednostki oznaczone jako § 4 ust. 3. W konsekwencji następujące po ww. przepisach ustępy mają nieprawidłowe oznaczenie - ust. 4 - 9, zamiast ust. 6 -11. W ten sposób Rada naruszyła § 57 ust. 2 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz.282) w związku z art. 2 Konstytucji, jako że naruszyła zasadę prawidłowej

legislacji. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że tego rodzaju błędy zdecydowanie utrudniają prawidłową nowelizację aktu, a także sporządzenie jego tekstu jednolitego.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 IX/79/2019 Rady Gminy Pawonków z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w zespołach szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Pawonków, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości 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 całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak