



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 października 2019 r.

Poz. 6932

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.634.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 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 X/85/2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 12 września 2019 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XLI/309/2010 Rady Gminy Czernichów z dnia 22 lutego 2010 w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Czernichów, dalej jako „uchwała”, w części określonej w § 1 uchwały w zakresie ustalającym nowe brzmienie § 6 ust. 1 i ust. 2 Załącznika Nr 1 do Uchwały Nr XLI/309/2010 Rady Gminy Czernichów z dnia 22 lutego 2010 r., 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 12 września 2019 roku Rada Gminy Czernichów podjęła uchwałę Nr X/85/2019 w sprawie zmiany uchwały Nr XLI/309/2010 Rady Gminy Czernichów z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Czernichów.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 września 2019 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 30 ust. 6 i 6a oraz art. 91d pkt 1 ustawy.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie bowiem 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/OI 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 uchwalodawczego 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. Uchwalodawca 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 § 1 uchwały Rady Gminy Czernichów w zakresie ustalającym nowe brzmienie § 6 ust. 1 i ust. 2 Załącznika Nr 1 do Uchwały Nr XLI/309/2010 Rady Gminy Czernichów z dnia 22 lutego 2010 r., 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 uchwalodawczy gminy szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego. Pominięcie szczegółowych zasad przyznawania 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 § 6 ust. 1 i ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XLI/309/2010 Rady Gminy Czernichów z dnia 22 lutego 2010 roku, organ stanowiący Gminy wprawdzie 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 szkoły i jej struktura organizacyjna wpływa na wysokość dodatku funkcyjnego dla jej dyrektora. Z uchwały wynika jedynie, że dyrektor szkoły otrzymuje dodatek w wysokości od 400,00 zł. do 1.500,00 zł. miesięcznie, a organ przyznający dodatek ma w zasadzie nieograniczoną (w zakresie wyznaczonym skrajnymi przedziałami) kompetencję do określania jego wysokości. Co więcej, w ocenie organu nadzoru również same warunki określone w otrzymującym nowe brzmienie § 6 ust. 1 uchwały z 2010 roku zostały określone w sposób nieprawidłowy. Przykładowo, za niezgodne z prawem należy potraktować uzależnienie wysokości dodatku od złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, czy też od liczby pozostałych stanowisk kierowniczych w szkole. Regulacja uchwały w tym zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna. W ocenie organu nadzoru konieczne jest takie określenie kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego, by stawki tego dodatku można było określić stosownie do intencji organu stanowiącego, a w konsekwencji aby 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 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XLI/309/2010 Rady Gminy Czernichów z dnia 22 lutego 2010 r. 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 nadzorczego.

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 X/85/2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 12 września 2019 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XLI/309/2010 Rady Gminy Czernichów z dnia 22 lutego 2010 w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Czernichów - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak