WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.6.9.2019.RB

Wrocław, 29 lipca 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 3. ust. 3 i rozdziału 8., tj. §9, §10 i §11, uchwały nr VIII/87/19 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkole podstawowej i zespołach szkolno-przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Bolesławiec.

Uzasadnienie

Rada Gminy Bolesławiec na sesji w dniu 26 czerwca 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr VIII/87/19 w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkole podstawowej i zespołach szkolno-przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Bolesławiec – dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 1 lipca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały nr VIII/87/19 Organ Nadzoru stwierdził, że:

1) **§3 ust. 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967) - dalej: ustawy, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej;**

2) **rozdział 8, tj. §9, §10 i §11 uchwały, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 49 ust. 2 ustawy, polegającym na niepełnej realizacji kompetencji ustawowej poprzez brak określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dyrektorów szkół dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły.**

I.

W rozdziale 3 uchwały określono wysokość stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku. Przy czym według §3 ust. 3 uchwały: "Wysokość środków finansowych przeznaczonych na dodatki motywacyjne w szkole nie może zostać ustalona niższa niż 4% rocznych wynagrodzeń zasadniczych zatrudnionych nauczycieli i 30% rocznego wynagrodzenia zasadniczego dyrektora.

W ocenie Organu Nadzoru postanowienia §3 ust. 3 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej art. 30 ust. 6 ustawy. W świetle normy kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia regulaminu wynagradzania rada gminy została bowiem upoważniona wyłącznie do określenia:

1) wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,

2) szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,

3) wysokości i warunków 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.

Zdaniem Organu Nadzoru, w ramach przytoczonego upoważnienia ustawowego nie mieści się kompetencja organu stanowiącego gminy do określania, w regulaminie wynagradzania nauczycieli, wysokości planowanych w budżecie gminy środków przeznaczonych na wypłatę dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektora danej szkoły. Nałożenie, mocą §3 ust. 3 uchwały, na organ wykonawczy gminy obowiązku corocznego zabezpieczenia w budżecie określonej, minimalnej wysokości środków finansowych przeznaczanych na dodatki motywacyjne, po pierwsze stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej, a po drugie w sposób nieuprawniony wkracza w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie jego uprawnień do kształtowania gospodarki finansowej jednostki samorządu terytolrialnego i jego inicjatywy w tym zakresie. Poza tym wydatki na wynagrodzenia nauczycieli, jako wydatki bieżące dokonywane przez jednostki budżetowe, powinny być wyodrębnione w budżecie gminy (art. 236 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 lit. „a" ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

Każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. akt III SA 534/96) wskazał, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

II.

W rozdziale 8 uchwały, składającycm się z §9, 10 i 11, określone zostały kryteria i tryb przyznawania nagrody organu prowadzącego szkoły (wójta gminy) dla nauczycieli i dyrektorów szkół.

Podstawą prawną do określenia wyżej wymienionych kryteriów stanowi art. 49 ust. 2 ustawy: "Organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.".

Z powołanego przepisu wynika, że prawidłowa realizacja zawartej w nim kompetencji polega na uregulowaniu w uchwale rady gminy kryteriów i trybu przyznawania nauczycielom zarówno nagród organu prowadzącego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) jak i nagrody dyrektora szkoły. Świadczy o tym przede wszystkim zawarte w powołanym przepisie odesłanie do art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym nagrody przyznawanie są ze środków na nagrody dla nauczycieli, które powinny być wyodrębnione w budżetach organów prowadzących jednostek samorządu terytorialonego z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.

Rada Gminy, w §9, 10 i 11 uchwały, ograniczyła się wyłącznie do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nauczycielom nagrody organu prowadzącego szkoły, tj. Wójta Gminy. W treści powołanych oraz pozostałych przepisów uchwały zupełnie pominięto regulacje odnoszące się do kryteriów i trybu przyznawania nauczycielom nagrody dyrektora szkoły. Pominięcie tej kwestii przez radę gminy w uchwale odnoszącej się do warunków przyznawania nagród nauczycielom skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 49 ust. 2 ustawy, i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu w zakresie w jakim dotyczy on omawianego składnika wynagrodzenia.

Ustawodawca wyraźnie wskazał jakie zagadnienia powinny znaleźć się w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy, a więc elementy niezbędne do wprowadzenia regulacji, na podstawie której zatrudnionym w gminnych placówkach oświatowych nauczycielom zostaną przyznane nagrody za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze. Rada gminy,

ustanawiając w uchwale wymogi obowiązujące przy przyznawaniu nauczycielom nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, nie możliwości wybiórczego określenia tych zasad i pominięcia przesłanek i trybu obowiązujących przy przynawaniu nagród dyrektorów szkół. Tak skonstruowana uchwała, niewypełniająca przesłanek ustawowych nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą nauczycielom przyznawane będą składniki wynagrodzenia w postaci nagród. Pozbawia ich również uprawnień do otrzymania tych nagród, które z zasady ustawodawca przyznał im w treści art. 49 ust. 1 i 2.

Nie mogą być w tym przypadku uwzględnione wyjaśnienia zawarte w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Bolesławiec z dnia 17 lipca 2019 r. (sygn. Or.0711.15.019), z których wynika, że zasady przyznawania nauczycielom nagród dyrektora szkoły zostaną określone osobno na poziomie każdej szkoły w drodze nieokreślonego bliżej regulaminu opracowanego w każdej ze szkół.

Regulamin, w szczególności wydawany przez dyrektora szkoły, nie stanowi aktu prawnego, w którym ustawodawca, zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy, dopuścił określenie warunków wypłacania składników wynagrodzenia w postaci nagród. Wymienione w tym przepisie „ustawa" lub „odrębne przepisy" oznaczają Kartę Nauczyciela albo inne akty rangi ustawowej, w których mogą być przyznane nauczycielom omawiane uprawnienia, będące aktami powszechnie obowiązującymi. Obowiązujący na terenie szkoły, wydany przez dyrektora szkoły regulamin nie jest aktem powszechnie obowiązującym, zatem rada nie może przyznać dyrektorowi szkoły ani żadnemu innemu organowi kompetencji do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nauczycielom nagród dyrektora szkoły za ich osiągnięcia w pracy zawodowej.Co więcej, w art. 49 ust. 2 ustawy (w związku z art. 91d pkt 1 ustawy) zawarta została szczegółowa kompetencja, w stosunku do wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy, na mocy której rada gminy jest bezwzględnie zobowiązana do określenia wspomnianych zasad przyznawania nagród nauczycielom, i to zarówno przyznawanych przez organ prowadzący jak i przez dyrektora szkoły. Zostało to potwierdzone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 września 2006 r. (sygn. akt III SA/Kr 1292/05). Przyznanie omawianych nagród wyłącznie w oparciuo bliżej niesprecyzowany regulamin, wydany w danej szkole przez jej dyrektora, zostałoby dokonane bez podstawy prawnej, która powinna wynikać z aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Takim aktem, obowiązującym na obszarze działania organu, który go ustanowił, jest akt prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

W rozpatrywanej sprawie, dotyczącej prawidłowego wykonania normy kompetencyjnej z art. 49 ust. 2 ustawy, nie mają również znaczenia powołane w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy przepisy dotyczące dokonywania ocen pracy nauczycieli. Kwestie związane z dokonywaniem tej oceny zawarte są w art. 6a ustawy. Przepis ten reguluje tryb przeprowadzania oceny tj. m.in. terminy jej przeprowadzenia, jej kryteria, rodzaje ocen, podmioty uczestniczące w procedurze jej przeprowadzania czy środki odwoławcze od oceny. W żaden sposób nie odnosi się on do kryteriów i trybu przyznawania przez dyrektora szkoły nauczycielowi nagrody za uzyskanie określonej oceny jego pracy.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu terytorialnego podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W oparciu o art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Mając na uwadze wykazaną wyżej niepełną realizację normy kompetencyjnej z art. 49 ust. 2 ustawy, jak również to, że kwestia kryteriów i trybu przyznawania nauczycielom nagród organu prowadzącego i dyrektora szkoły uregulowana jest w osobnej (wobec normy określonej w art. 30 ust. 6 ustawy) normie kompetencyjnej, zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności rozdziału 8 zawierającego §9, 10 i 11 uchwały.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

Kamil Krzysztof Zieliński