



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018 r. poz. 994),

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 i ust. 2 oraz § 9 ust. 1 i ust. 4 załącznika do uchwały Nr XXXII/305/2018 Rady Gminy Rudna z dnia 18 października 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom, zatrudnionym w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Rudna, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz nagród.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rudna na sesji w dniu 18 października 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 30 ust. 6 i ust. 6a w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967), podjęła uchwałę Nr XXXII/305/2018 Rady Gminy Rudna z dnia 18 października 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom, zatrudnionym w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Rudna, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz nagród zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 października 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, zwanej dalej: Karta Nauczyciela), polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającym z delegacji ustawowej;
- 2) § 9 ust. 1 i ust. 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela., polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającym z delegacji ustawowej.

I

W rozdziale 3 załącznika do uchwały określono wysokość stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku. Przy czym w § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały określono fundusz dodatku motywacyjnego dla nauczycieli danej szkoły (13 % środków planowanych na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli w danej szkole) oraz dla dyrektora danej szkoły (70 % wynagrodzenia zasadniczego dyrektora).

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. 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 art. 34,
- 2) szczególonych 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 funduszu planowanych środków przeznaczonych na wypłatę dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektora danej szkoły. Nałożenie, mocą § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały, na organ wykonawczy gminy obowiązku corocznego zabezpieczenia w budżecie sztywnej 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 terytorialnego.

W związku z powyższym, § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

II

W rozdziale 7 załącznika do uchwały określono kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli. Przy czym w § 9 ust. 1 i ust. 4 załącznika do uchwały ustanowiono specjalny fundusz nagród w wysokości 2% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z możliwością jego zwiększenia do 3%.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 9 ust. 1 i ust. 4 załącznika do uchwały w sposób istotny naruszają prawo. Po pierwsze organ prowadzący został upoważniony mocą przepisu art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela do ustalania wyłącznie kryteriów i trybu 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. Po drugie to na mocy przepisu art. 49 pkt 1 Karty Nauczyciela tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół. Tym samym to na mocy ustawy w budżetach organów prowadzących określa się wysokość planowanego funduszu na wypłatę nagród. Brak jest zatem podstaw prawnych do ich określania w regulaminach wynagradzania nauczycieli, a tym samym regulację § 9 ust. 1 i ust. 4 załącznika do uchwały należy uznać za istotnie naruszającą art. 30 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela.

W kontekście powyższych naruszeń należy zauważyć, że każde przekroczenie normy kompetencyjnej dla ustanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei przepis art. 94 Konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

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".

Warto również wskazać, że w toku postępowania nadzorczego Wójt Gminy Rudna, w piśmie z dnia 6 listopada 2018 r., znak pisma: SOW.4424.141.2018, wniósł o wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego do uchwały.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi 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.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak