AOr 207A

URZĄD GMINY W ŻYRAKOWIE
Wpł. dn. 28. 10. 2019
L.dz. 12566 Zał. .....
Podpis .....

WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2019-10-25

P-II.4131.2.377.2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr IX/92/19 Rady Gminy Żyraków z dnia 20 września 2019 r. w sprawie ustanowienia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego oraz dodatku za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr IX/92/19 z dnia 20 września 2019 r. Rady Gminy Żyraków uchwaliła regulamin określający wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego oraz dodatku za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Przytoczony w podstawie prawnej powyższej uchwały przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli, jednocześnie wskazuje jakie elementy mają składać się na podjętą uchwałę. Zgodnie z powyższym przepisem 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 i 34,

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.

Z powyższego przepisu wynika, że udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być realizowana zarówno w pełni, jak i w sposób nienaruszający innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Tymczasem w regulaminie nieuregulowano kwestii związanych z dodatkiem za wysługę lat, jak również nie określono wysokości i warunków wypłacania nagród. Brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy regulaminu wynagradzania nauczycieli, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, to tego rodzaju postanowienia obligatoryjnie winny się znaleźć w uchwale. Brak ten stanowi tak poważne uchybienie, że już samo jego dostrzeżenie uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W Regulaminie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych przepisie art. 30 ust. 6 KN. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych, obligatoryjnych elementów skutkuje zatem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne

naruszenie prawa, a to z uwagi na brak delegacji ustawowej upoważniającej radę gminy do określenia pominiętych elementów w odrębnej uchwale. Brak obligatoryjnych elementów wynikających z delegacji ustawowej, jak wielokrotnie wskazywały sądy administracyjne, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa (vide: wyrok WSA w Opolu z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11).

Ponadto istotnie naruszającymi prawo są regulacje zawarte w § 2 ust. 4 i § 5 ust. 2 uchwały zgodnie z którymi, dodatek motywacyjny oraz dodatek za warunki pracy nauczycielowi przyznaje dyrektor, a dyrektorowi szkoły przyznaje wójt gminy. Dodatki ww. omówione, jako składnik wynagrodzenia za pracę, są przyznawane w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. W świetle art. 31 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2091 r. poz. 1040) za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną, do jakich bezspornie zalicza się szkoły (przedszkola), czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Stosownie zaś do art. 68 ust. 5, ustawy Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148) dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Przy czym czynności te wobec dyrektorów szkół wykonuje wójt gminy (w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych).

Tym samym Rada Gminy w ramach delegacji wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie była uprawniona do unormowania ww. kwestii.

Również zapisy § 2 ust. 1 odnoszące się do kwestii planowania w budżecie gminy wysokości środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli i dla dyrektorów szkół nie mieszczą się w zakresie upoważnienia rady gminy określonym w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do zabezpieczania puli środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego, albowiem ta czynność winna zostać uregulowana w uchwale budżetowej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13, wykluczył wyprowadzenie z tego przepisu kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości środków, jakie

z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli - mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne.

Zdaniem organu nadzoru zapisy § 2 ust. 2 nie ustalają wysokości dodatku motywacyjnego w zależności od stopnia spełnienia kryteriów tym samym nie wypełniono upoważnienia zawartego w normie zawartej w art. 30 ust. 6 ustawy. Zapis, że kwota dodatku motywacyjnego nie może być mniejsza niż 3% i nie przekroczyć 15 % wynagrodzenia zasadniczego nie odzwierciedla wymogu ustawodawcy określenia wysokości dodatku motywacyjnego. Postanowienie to nie jest wystarczająco precyzyjne, bowiem wskazuje jedynie dolną i górną granicę wymiaru tego dodatku. W tym miejscu wskazać należy, iż organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 209/08, zgodnie z którym z zapisów uchwały musi wynikać jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ przyznający dodatek jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwałodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli, co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia. Oczywistym jest, że organ prowadzący szkołę może w różny sposób określić wysokość stawki dodatku motywacyjnego, może to być np. wysokość kwotowa, procent wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości "od - do", czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku jasno określona, regulująca wysokość wynagrodzenia nauczycieli. Zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stanowisko, że rada gminy nie może ograniczyć się w uchwale regulującej dodatek motywacyjny tylko do podania dolnej i maksymalnej wysokości tego dodatku w tak dużej rozpiętości, ponieważ nie można takiej formy uznać za szczegółowe określenie wysokości stawki dodatku motywacyjnego, który może zostać przyznany zatrudnionym nauczycielom.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w badanym przypadku Rada Gminy Żyraków nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku motywacyjnego, a tym samym przyjęty uchwałą regulamin nie wyczerpuje w pełni dyspozycji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Z kolei regulamin w § 3 określa wykaz osób uprawnionych do dodatku funkcyjnego wraz ze wskazaniem miesięcznej kwoty tego dodatku (od 20 % do 45 % wynagrodzenia zasadniczego dla dyrektora i wicedyrektora szkoły o niepełnym stopniu organizacyjnym, od 30% do 65%

wynagrodzenia zasadniczego dla dyrektora szkoły lub zespołu). W odniesieniu do wskazanej grupy nauczycieli pełniącym powyższe funkcje regulamin wynagradzania nie określa dokładnie wysokości dodatku funkcyjnego i nie wskazuje kryteriów jego przyznawania. „Widełkowo" określona wysokość dodatku funkcyjnego w tym przypadku nie spełnia ustawowego wymogu z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Przyjęty przez Radę Gminy system wynagradzania nauczycieli (i przyznawania dodatków funkcyjnych) nie jest jasny. W rezultacie nie wiadomo, jaka jest dokładnie wysokość dodatku funkcyjnego i jakie są kryteria różnicowania w konkretnym przypadku wysokości dodatku. Obowiązek wypełnienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie został więc przez Radę Gminy zrealizowany i z tego powodu zabrakło w uchwale określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymuje:

1. Wójt Gminy Żyraków
2. Przewodniczący Rady Gminy w Żyrakowie