



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 czerwca 2012 r.

Poz. 2487

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.230.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 34/XX/2012 Rady Gminy w Boronowie z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w Zespole Placówek Oświatowych w Boronowie dla którego organem prowadzącym jest Gmina Boronów jako niezgodnej z art. 30 ust. 2 i ust. 6 pkt 1, art. 39 ust. 1 oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Boronowie działając na podstawie art. 30 ust. 6, 6a i 10, art.49 ust. 2 i art. 54 ust. 7 ustawy ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w Zespole Placówek Oświatowych w Boronowie dla którego organem prowadzącym jest Gmina Boronów.

Uchwalony przez Radę Gminy regulamin stanowi wykonanie ustawowego upoważnienia wynikającego z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy, zobowiązującego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia:

- wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, z zastrzeżeniem przepisu art. 33 i art. 34 ustawy,
- szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, z zastrzeżeniem przepisu art. 35 ust. 3 powołanej ustawy, oraz za godziny doraźnych zastępstw,
- wysokości i warunków wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, wskazanych w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy, o ile nie zostały określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Zauważyć należy, iż z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, co oznacza, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Muszą one być zgodne z innymi przepisami i ponadto nie powinny powtarzać kwestii uregulowanych w innych aktach normatywnych.

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania m. in. dodatku funkcyjnego. Realizując powyższą delegację Rada Gminy powinna uwzględnić regulację zawartą w § 5 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.), dalej jako „rozporządzenie”. Zgodnie z wyżej przywołanym przepisem rozporządzenia stwierdzić należy, iż dodatek funkcyjny jest ściśle związany z powierzoną funkcją.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że postanowienia regulaminu dotyczące dodatku funkcyjnego nie realizują w pełni delegacji ustawowej w tym zakresie. Rada Gminy określiła jedynie wysokość tego dodatku dla wychowawców i opiekuna stażu, natomiast w stosunku do dyrektora, wicedyrektora oraz nauczyciela pełniącego inne funkcje kierownicze ograniczyła się do ustalenia granic stawek dodatku przy jednoczesnym braku określenia jednoznacznych kryteriów za pomocą których istniałaby możliwość konkretyzacji tejże kwoty w odniesieniu do poszczególnych osób. Tego typu działanie należy uznać za niedopuszczalne, zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2010 roku (I OSK 1518/2009) "Interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt. 1 ustawy Karta Nauczyciela należy dojść do wniosku, iż z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków tak, aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia". Niezbędne staje się wskazanie konkretnej kwoty dodatku funkcyjnego w stosunku do osób zajmujących określone stanowisko bądź sprawujących określoną funkcję wymienioną w rozporządzeniu. Niedozwolony jest zatem przepis § 5 ust. 3 regulaminu, pozwalający ustalić wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły – Wójtowi Gminy, zaś dla osoby piastującej stanowisko kierownicze – dyrektorowi szkoły.

Kwestionowany regulamin zawiera również przepisy dotyczące trybu i kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków specjalnego funduszu nagród (§ 11 regulaminu) w oparciu o przepis art. 49 ust. 2 ustawy, zobowiązujący organ prowadzący szkołę lub placówkę do określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków specjalnego funduszu nagród utworzonego w budżecie tego organu, uwzględniających w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo - wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, 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 przeprowadzeniu w szkole co najmniej roku.

Wskazany wyżej przepis ustawy stanowi normę o charakterze iuris cogentis, formującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

Tymczasem przedmiotowy regulamin - w zakresie w jakim mógłby realizować upoważnienie wynikające z przepisu art. 49 ust. 2 ustawy - pomija kwestie trybu zgłaszania kandydatów do nagród dyrektora. W konsekwencji podjęta w dniu 25 kwietnia 2012 r. uchwała – w zakresie regulacji dotyczącej kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków specjalnego funduszu nagród - nie zawiera elementów obligatoryjnych, wynikających z dyspozycji przepisu art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, iż postanowienia § 4 ust. 1 regulaminu o następującym brzmieniu: „Dodatek motywacyjny dla nauczyciela nie może być wyższy niż 600,00 zł, a dla dyrektora – 1200,00 zł naruszają przepis art. 30 ust. 6 w zw. z art. 30 ust. 2 ustawy. Zdaniem organu nadzoru wyżej przytoczone uregulowanie, które różnicuje wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły, należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową. Żaden przepis prawny nie upoważnia bowiem Radę Gminy do ustalenia odmiennej regulacji w zakresie wysokości dodatku motywacyjnego w zależności od pełnionej funkcji. Taką rolę spełnia inny dodatek, a mianowicie funkcyjny. Podkreślenia wymaga, iż wysokość dodatku motywacyjnego nie zależy od zajmowanego stanowiska ale od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy. Jednocześnie powyższe zróżnicowanie należy uznać za naruszające konstytucyjną zasadę równości określoną w art. 32 ustawy zasadniczej.

Ponadto należy wskazać, iż Rada Gminy w § 5 ust. 2 oraz w § 7 regulaminu określiła moment, w którym nauczyciel nabywa prawo do dodatku funkcyjnego, jak również chwilę, z którą to prawo traci. Zapisy te regulują zatem zagadnienie, które z jednej strony nie podlega uznaniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – a jednocześnie zostało już unormowane przepisami aktu rangi ustawowej (art. 39 ust. 1 ustawy). Działanie takie należy więc uznać za niedopuszczalne, co sygnalizował już kilkakrotnie Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 14 października 1999 roku (*sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17*) Sąd stwierdził m.in.: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., *sygn. akt I SA/Lu 882/02*).

Tym samym uchwałą Nr 34/XX/2012 Rady Gminy w Boronowie z dnia 25 kwietnia 2012 r., ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, 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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy w Boronowie
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.