



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 września 2023 r.

Poz. 5254

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.51.5.2023.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 6 i § 7 ust. 1 we fragmencie: „w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych nauczycieli” załącznika do uchwały nr LXIII/572/2023 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miejską Kłodzko.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2023 r., działając na podstawie art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r. poz. 84 ze zm.), Rada Miejska w Kłodzku podjęła uchwałę nr LXIII/572/2023 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miejską Kłodzko, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 września 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 3 ust. 6 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej poprzez określenie wysokości puli środków finansowych przeznaczanych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli,**
- **§ 7 ust. 1 we fragmencie: „w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych nauczycieli” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w związku z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej poprzez ustalenie poziomu funduszu nagród.**

1. Rada Miejska w Kłodzku zadecydowała w § 3 ust. 6 Regulaminu (stanowiącego załącznik do uchwały), że „Pulę dodatku motywacyjnego stanowi 8% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z wykształceniem wyższym magisterskim i z przygotowaniem pedagogicznym w przeliczeniu na każdy etat kalkulacyjny wynikający z zatwierdzonych przez organ prowadzący arkuszy organizacyjnych na dany rok szkolny i dyrektorów danej jednostki”.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego powyższy przepis uchwały został podjęty z przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 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.33-34a, 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.

W ramach przytoczonego upoważnienia ustawowego nie mieści się kompetencja organu stanowiącego gminy do ustalania wysokości puli środków finansowych przeznaczanych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 lutego 2020 r. (sygn. akt II SA/Rz 1473/19) – „(...) W niniejszej sprawie słusznie Wojewoda zauważył, że zapis § 4 ust. 1 rażąco narusza prawo. W przepisie tym Rada postanowiła, że tworzy się fundusz środków przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli w wysokości nie niższej niż 8% kwoty bazowej. W ocenie Sądu prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, że regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 karty Nauczyciela (...) Nie można określać w Regulaminie, wydanym na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, wysokości środków jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne (...).” (utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1303/20, tak też NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13).

W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 6 załącznika do uchwały, jako naruszającego w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 karty Nauczyciela.

2. W przepisie §7 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Kłodzku ustaliła, że w budżecie gminy tworzy się fundusz nagród w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych nauczycieli, z przeznaczeniem na wypłaty nagród Burmistrza Miasta Kłodzka i dyrektorów szkół, z tym że:

- 1) 30% środków przeznacza się na nagrody Burmistrza Miasta Kłodzka,
- 2) 70% środków przeznacza się na nagrody dyrektora szkoły.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 Karty Nauczyciela, tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze: 1) 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; 2) w budżetach wojewodów łącznie w wysokości stanowiącej równowartość 1428 średnich wynagrodzeń nauczyciela dyplomowanego, z przeznaczeniem na wypłaty nagród kuratorów oświaty oraz nagród organów sprawujących nadzór pedagogiczny dla nauczycieli, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1; 3) w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w wysokości stanowiącej równowartość 1049 średnich wynagrodzeń nauczyciela dyplomowanego, z przeznaczeniem na wypłaty nagród tego ministra. Z kolei zgodnie z ust. 2 tego artykułu 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.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego kwestionowany fragment załącznika do uchwały w sposób istotny narusza 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 podstawie przepisu art. 49 ust. 1 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 określania wysokości planowanego funduszu w regulaminach wynagradzania nauczycieli. Wobec powyższego regulację § 7 ust. 1 we fragmencie: „w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych nauczycieli” regulaminu należy uznać za istotnie naruszającą art. 30 ust. 6 w związku z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela.

Wskazać należy, 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 roku (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 roku (sygn. 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".

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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

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:
Jarosław Obremski