

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.106.2019.KK**

**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**

§ 1 pkt 1 uchwały Nr IX/114/2019 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 22 lipca 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania nauczycielom w szkołach prowadzonych przez Gminę Juchnowiec Kościelny, w części dotyczącej ustalenia treści § 12 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały Nr XLII/287/10 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 3 marca 2010 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania nauczycielom w szkołach prowadzonych przez Gminę Juchnowiec Kościelny.

**UZASADNIENIE**

W dniu 22 lipca 2019 r. Rada Gminy Juchnowiec Kościelny podjęła uchwałę Nr IX/114/2019 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania nauczycielom w szkołach prowadzonych przez Gminę Juchnowiec Kościelny, która do organu nadzoru wpłynęła w dniu 26 lipca 2019 r.

Przeprowadzona analiza treści uchwały wykazała, że w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, skutkiem czego w dniu 14 sierpnia 2019 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wadliwych zapisów.

Rada Gminy mocą postanowień §1 pkt 1 przedmiotowej uchwały między innymi ustaliła treść § 12 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały Nr XLII/287/10 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 3 marca 2010 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i

innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania nauczycielom w szkołach prowadzonych przez Gminę Juchnowiec Kościelny. Paragraf 12 w tej części zawiera regulacje dotyczące tworzenia funduszu nagród dla nauczycieli w budżecie organu prowadzącego szkołę jedynie na rok 2019.

Ustęp 3 § 12 wraz z punktami 1 i 2 otrzymał brzmienie: „W budżecie organu prowadzącego szkołę na rok 2019 tworzy się fundusz nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno – wychowawcze, pracę opiekuńczo – wychowawczą oraz realizację innych zadań statutowych szkoły w wysokości *co najmniej 1%* planowanego rocznego osobowego funduszu wynagrodzeń z przeznaczeniem na wypłatę nagród Wójta Gminy i dyrektora dzielony w ten sposób, że:

- 1) *co najmniej 80%* funduszu nagród przeznaczone jest na nagrody dyrektora szkoły, do wysokości w planie finansowym szkoły na 2019 r.,
- 2) na nagrody Wójta przeznacza się *nie więcej niż 20%* funduszu nagród”.

Przywołane wyżej regulacje zostały podjęte na podstawie art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz.967), zgodnie z którym, 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.

Z brzmienia przepisu art. 49 Karty Nauczyciela wynika, iż prawidłowa realizacja zawartego w nim uprawnienia, wymaga wskazania w akcie prawa miejscowego konkretnej wysokości funduszu oraz konkretnego wskazania podziału tego funduszu.

Należy podkreślić, iż określenie ww. elementów należy do kompetencji organu stanowiącego.

Wskazanie w kwestionowanej uchwale przez Radę Gminy Juchnowiec Kościelny, że fundusz na wypłatę nagród Wójta Gminy i dyrektora, wynosi co najmniej 1% planowanego rocznego osobowego funduszu wynagrodzeń stanowi w zasadzie jedynie powtórzenie regulacji ustawowej, jak również powoduje, że określenie wysokości nagród de facto w sposób nieuprawniony scedowane zostało na organ wykonawczy.

W ocenie organu nadzoru, intencją ustawodawcy było, by na poziomie prawodawstwa lokalnego określona była już wysokość funduszu nagród. Ustawodawca w tym zakresie określił jedynie dolną granicę wysokości tego funduszu, pozostawiając wskazanie konkretnej jego wysokości organowi stanowiącemu.

Wszelkie regulacje odnoszące się do wysokości funduszu nagród, a także do jego podziału, powinny być zawarte w uchwale w sposób kompletny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Organ nie może scedować tego uprawnienia na inny podmiot.

Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego kwestii na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe.

Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Wszelkie regulacje odnoszące się do wysokości nagród, a także ich podziału, powinny być zawarte w uchwale w sposób kompletny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Organ nie może scedować tego uprawnienia na inny podmiot.

W doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Juchnowiec Kościelny regulacje w zakresie określenia wysokości funduszu nagród dla nauczycieli (co najmniej 1%) a także zasad ich podziału środków zgromadzonych na ww. funduszu, z użyciem zwrotów „co najmniej” oraz „nie więcej niż”, stanowi brak wypełnienia delegacji ustawowej określonej w art. 30 ust. 6 pkt. 3 w zw. z art. 49 ust. 1 pkt. 1 cyt. wyżej ustawy Karta Nauczyciela - z jednoczesnym scedowaniem uprawnień na organ wykonawczy.

Końcowo należy podkreślić, iż dopuszczalnym w ocenie organu nadzoru jest wskazanie wysokości funduszu nagród i tego uprawnienia niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Podlaski nie kwestionuje.

Warunkiem jednak koniecznym jest aby wskazując jego wysokość, już na poziomie uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, wskazać jego wysokość oraz dokładnie określić zasady podziału, unikając zwrotów nieostrych, które w praktyce powodują, iż kwestie funduszu nagród – jego wysokość i zasady podziału na nagrody przekazane zostają innemu podmiotowi, w tym przypadku Wójtowi Gminy Juchnowiec Kościelny. Scedowanie natomiast uprawnień zastrzeżonych na mocy ustawy organowi stanowiącemu – jest niedopuszczalne.

Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa i uzasadnia wyeliminowanie takich zapisów z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymuje :  
Rada Gminy Juchnowiec Kościelny

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Podpis elektroniczny zweryfikowany  
w dniu ..... 27. SIE. 19.....  
Wynik weryfikacji:  
ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji  
*M. Jarawa*  
.....  
(czytelny podpis )