



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 listopada 2022 r.

Poz. 6830

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.858.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nie ważność**

uchwały Nr 257.XXXX.2022 Rady Gminy Starcza z dnia 29 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie gminy Starcza dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nagród, w części określonej w:

- § 1 uchwały w zakresie wyrazów „i dodatków socjalnych”, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 1 pkt 1 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 6 ust. 2 uchwały pierwotnej, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 września 2022 r. Rada Gminy Starcza przyjęła uchwałę Nr 257.XXXX.2022 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie gminy Starcza dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nagród, dalej jako „uchwała”. Mocą uchwały Rada dokonała zmiany uchwały Nr 87.XIII.2016 Rady Gminy Starcza z dnia 22 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie gminy Starcza dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nagród (uchwała pierwotna).

W podstawie prawnej uchwały przywołano m.in. przepis art. 30 ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy - *Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:*

- 1) *wynagrodzenia zasadniczego;*
- 2) *dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy,*
- 3) *wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;*

4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

W art. 30 ust. 6 ustawy wskazano, iż organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,

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.

Zgodnie z art. 91d pkt 1 ustawy kompetencję organu prowadzącego z art. 30 ust. 6 ustawy wykonuje rada gminy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na wstęp do wyliczenia zawartego w § 1 uchwały, w którym Rada powołała nieaktualny tytuł uchwały pierwotnej: uchwała Rady Gminy Starcza Nr 87.XIII.2016 z dnia 22 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie gminy Starcza dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nagród i dodatków socjalnych. Tymczasem mocą uchwały Nr 162.XXV.2018 Rady Gminy Starcza z dnia 2 marca 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie gminy Starcza dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nagród i dodatków socjalnych zmieniono tytuł uchwały pierwotnej i w obecnie obowiązującym brzmieniu tytuł ten brzmi: uchwała Nr 87.XIII.2016 Rady Gminy Starcza z dnia 22 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie gminy Starcza dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nagród. Podanie tytułu uchwały zmienianej w brzmieniu nieobowiązującym godzi w wynikające z art. 2 Konstytucji RP zasady prawidłowej legislacji oraz jasności prawa.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*.

Wskazania wymaga również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym *zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity*. A zatem zmienia się zawsze tekst ustawy pierwotnej w brzmieniu uwzględniającym dokonane wcześniej nowelizacje. W tym przypadku tytuł zmienianej uchwały powinien być zatem przywołany w brzmieniu uwzględniającym nowelizację dokonaną uchwałą Nr 162.XXV.2018.

W analizowanej sprawie, przywołanie przez Radę tytułu uchwały pierwotnej w brzmieniu już nieobowiązującym może wywoływać również wątpliwości u adresatów, co do faktycznego zakresu przedmiotowego tej uchwały, tj. czy obejmie zasady przyznawania dodatków socjalnych, co godzi w zasadę jasności prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadnym jest stwierdzenie nieważności części uchwały określonej w § 1 w zakresie wyrazów: „i dodatków socjalnych”, jako naruszającej art. 2 Konstytucji RP, co spowoduje doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem.

W ocenie organu nadzoru, niezgodny z prawem jest również § 1 pkt 1 uchwały, który nadaje nową treść § 6 ust. 2 uchwały pierwotnej.

Mocą § 1 pkt 1 uchwały postanowiono, że § 6 ust. 2 uchwały pierwotnej otrzymuje brzmienie: „2. Dodatek motywacyjny nauczyciela i dyrektora nie może być wyższy niż 30% jego wynagrodzenia zasadniczego”.

W powyższym zapisie Rada uregulowała wysokość dodatku motywacyjnego, określając wyłącznie jego górny próg oraz uzależniając jego wysokość od wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela lub dyrektora.

Oceniając wyżej wskazaną regulację, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że wysokość dodatku motywacyjnego nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska. Zagadnienie dotyczące wysokości wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia normuje art. 30 ust. 2 ustawy, stanowiąc, że *wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy*. A zatem wysokość dodatku za wysługę lat uzależniona jest od okresu zatrudnienia, dodatku motywacyjnego – od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, dodatku funkcyjnego – od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji, a dodatku za warunki pracy – od trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

Z powyższego jednoznacznie wynika zatem, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.). Zgodnie bowiem z brzmieniem ww. przepisu *do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:*

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze;
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania;
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela;
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;
- 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

W tym miejscu zasadnym jest powołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 203/13 (publ. LEX nr 1557111), zgodnie z którym „dodatek ten nie jest obligatoryjnym, stałym, niezmiennym składnikiem wynagrodzenia, ale dodatkiem motywującym, fakultatywnym, odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, nie zaś dodatkiem związanym z powierzonym stanowiskiem lub sprawowaną funkcją. Właśnie jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć podlega ocenie przy spełnieniu szczegółowych warunków, o których mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, uzasadniających przyznanie prawa do tego dodatku (...)”. Wysokość tego dodatku zależna jest więc od spełnienia kryteriów

określonych w regulaminie, a każdy nauczyciel, który kryteria te spełni ma prawo do otrzymania takiego dodatku w odpowiedniej do jego zaangażowania i jakości świadczonej pracy wysokości.

Organ nadzoru zauważa, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w uchwałach można określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym powyżej rozporządzeniu (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1007/09, publ. LEX nr 606778). Wszelkie natomiast warunki, które wykraczają poza powyższe ramy, powinny być uznane za podjęte bez podstawy prawnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19, publ. LEX nr 2721977). Uzależnienie wysokości dodatku motywacyjnego od zajmowanego stanowiska nie mieści się wśród ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określonych we wspomnianym rozporządzeniu.

Reasumując, wysokość dodatku motywacyjnego nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska (funkcji dyrektora, wicedyrektora szkoły). Z pełnieniem określonej funkcji przez nauczyciela może wiązać się jedynie uprawnienie do uzyskania dodatku funkcyjnego w trybie i na zasadach określonych w Karcie Nauczyciela oraz aktach wykonawczych.

Tymczasem, w niniejszej uchwale, uzależniając wysokość dodatku motywacyjnego od wysokości wynagrodzenia zasadniczego, Rada uzależniła wysokość tego dodatku od zajmowanego stanowiska (funkcji) nauczyciela, co należy uznać jako sprzeczne z art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy, które stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tej części uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z 29.09.2022 r., sygn. akt III SA/Gl 354/22, opubl. LEX nr 3418275, nieprawomocny).

Niezależnie od powyższego, jako niezgodne z prawem należy ocenić również przyjęcie przez Radę wyłącznie maksymalnej wysokości dodatku motywacyjnego. Taki przepis uchwały nie jest wystarczająco precyzyjny, bowiem wskazuje jedynie górną granicę wymiaru tego dodatku i tym samym nie daje odpowiedzi na pytanie, jaką minimalną wysokość dodatku motywacyjnego otrzyma nauczyciel, spełniający przesłanki określone w regulaminie. Określenie wyłącznie maksymalnej wysokości dodatku motywacyjnego wynoszącej 30% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela lub dyrektora, skutkuje tym, że nie wiadomo, w jakiej wysokości dodatek ten przysługuje. Oznacza to, że może wynieść również 0 zł.

Ponadto należy zauważyć, że w Gminie Starcza warunki przyznania dodatku motywacyjnego określone zostały w § 4 i § 5 uchwały pierwotnej, zgodnie z którymi przyznanie dodatku jest uzależnione od spełnienia wskazanych tam warunków. Z brzmienia wskazanych przepisów wynika, że nauczyciel musi spełnić wszystkie wymienione warunki, a zatem *de facto* każdy z nauczycieli otrzymujących dodatek znajduje się w takiej samej sytuacji (spełnia wskazane w uchwale pierwotnej kryteria). Natomiast wysokość przyznanego dodatku może być różna (z przedziału 0-30% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela). Brak konkretnych wytycznych, od których uzależniona jest wysokość dodatku, przy określeniu jego wysokości jako przedział kwot powoduje zupełną uznaniowość, trudną – a nawet niemożliwą – do zweryfikowania. Tym samym należy stwierdzić, że przy tak skonstruowanych przepisach uchwały, o wysokości dodatku w istocie nie będzie decydowała – tak jak wymaga tego przepis art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela – Rada, ale w sposób zupełnie dowolny i poza wszelkimi zasadami – podmiot przyznający dodatek. Wobec powyższego wysokość dodatku motywacyjnego w przedmiotowym regulaminie została ustalona w sposób nieprawidłowy, co należy ocenić jako naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Reasumując, § 1 pkt 1 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 6 ust. 2 uchwały pierwotnej jest niezgodny z art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy, bowiem wbrew prawu uzależnia wysokość dodatku motywacyjnego od wysokości wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela oraz określa wyłącznie górną granicę tego dodatku.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od

samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 257.XXXX.2022 Rady Gminy Starcza z dnia 29 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie gminy Starcza dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nagród – w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**