



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 listopada 2022 r.

Poz. 7675

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.902.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 listopada 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 LII/313/22 Rady Gminy Świnna z dnia 19 października 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach, zespołach szkolno-przedszkolnych i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Świnna, w całości, jako niezgodnej z art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.), dalej jako „ustawa lub Karta Nauczyciela”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 października 2022 r. Rada Gminy Świnna podjęła uchwałę Nr LII/313/22 w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach, zespołach szkolno-przedszkolnych i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Świnna, który stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako „regulamin”. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 26 października 2022 r. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 30 ust. 6 oraz art. 49 ust. 2 ustawy – Karta Nauczyciela.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowy akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32 (dot. nauczycieli zatrudnionych w urzędach), 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 z 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 Karty Nauczyciela wskazano, iż *organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególne stopnie 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. 33-34a,
- 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.*

Podkreślenia wymaga, iż prawidłowa realizacja uprawnień rady gminy polega na całościowym unormowaniu zagadnień wskazanych w art. 30 ust. 6 pkt 1-3 Karty Nauczyciela w treści podejmowanej uchwały. Cytowany wyżej przepis Karty Nauczyciela stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to z jednej strony obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z wymienionego art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, z drugiej zaś strony, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Przyjdzie także zauważyć, że na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Mając na uwadze, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W odniesieniu do próby ustalenia wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli, organ nadzoru zauważa, że w § 5 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że „*Dodatek motywacyjny dla nauczycieli przyznany jest w następującej wysokości 200,00 zł. na etat kalkulatoryjny*”, pod warunkiem spełnienia co najmniej jednego z kryteriów określonych szczegółowo w treści § 4 Regulaminu. Dodatkowo z § 5 ust. 3 wynika, że „*Wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela oraz okres jego przyznania, uwzględniając poziom spełnienia warunków, o których mowa w § 4 niniejszego regulaminu ustala dyrektor, a w stosunku do dyrektora Wójt Gminy*”.

Dodatek motywacyjny jest elementem wynagrodzenia nauczyciela, a zatem elementem wynagrodzenia za świadczoną pracę. Może być on przyznany za jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć przez nauczyciela. Organ nadzoru podkreśla, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.) – dalej jako: „rozporządzenie”, w którym wskazano, że 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 – innych niż dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz w ramach tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin – zajęć i czynności wynikających z zadań statutowych szkoły, w tym zajęć opiekuńczych i wychowawczych uwzględniających potrzeby i zainteresowania uczniów, 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 ocenie organu nadzoru, mając na uwadze treść § 5 ust. 1 i ust. 3 Regulaminu, nie została określona dokładnie wysokość dodatku motywacyjnego. Przyjęty przez Radę Gminy Świnna system przyznawania dodatku motywacyjnego nie jest jasny, a w rezultacie nie wiadomo, jaka jest dokładnie wysokość tego dodatku. W opinii organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony podjęła próbę określenia wysokości dodatku

motywacyjnego w odniesieniu do nieznanego ustawie pojęcia, czyli do *etatu kalkulacyjnego*. Tymczasem ustawodawca na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy upoważnia Radę do określenia dla nauczycieli (a nie w odniesieniu do pojęcia *etat kalkulacyjny*) wysokości stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Skoro *wysokość dodatku oraz okres jego przyznania, przy uwzględnieniu poziomu spełnienia warunków określonych w § 4 Regulaminu dla nauczycieli ustala wójt, a dla dyrektora – Wójt Gminy* (§ 5 ust. 3 Regulaminu), to *de facto* z postanowień Regulaminu nie wynika, jakie czynniki będą decydowały o wysokości stawki dodatku dla danego nauczyciela. Brak takich przesłanek (wytycznych) powoduje zupełną uznaniowość, trudną – a nawet niemożliwą - do zweryfikowania potem przez Radę Gminy. 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. Rada Gminy powinna określić w regulaminie wysokość i kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego na tyle jednoznacznie, aby stawka dodatku była możliwa do ustalenia i czytelna dla uprawnionych do dodatku.

Dalej, zgodnie z treścią § 5 Rozporządzenia *„Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; 2) sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, c) mentora, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym”*.

Tymczasem, w § 6 ust. 2 regulaminu Rada Gminy nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta. Rada nie unormowała zatem wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karta Nauczyciela. W konsekwencji Rada Gminy dla wskazanych kategorii nauczycieli nie określiła także szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Nawet jeśli w Gminie na dzień podjęcia uchwały nie było doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, to nie znaczy, że w przyszłości, w okresie obowiązywania regulaminu osoby sprawujące taką funkcję nie będzie. Wobec powyższego zdaniem organu nadzoru w tym zakresie w sposób niekompletny została zrealizowana delegacja ustawowa z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karta Nauczyciela dotycząca wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego.

Ponadto w § 7 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy zamieściła tabelę, która określa wysokość dodatku funkcyjnego m.in. dla dyrektora szkoły. Zgodnie z tabelą wysokość dodatku dla dyrektora szkoły jest uzależniona do ilości oddziałów w szkole i ustalono, że w szkołach do 9 oddziałów wysokość dodatku wynosi 1200,00 zł, a w szkołach do 15 oddziałów – 1400,00 zł (wers czwarty, druga kolumna). Organ nadzoru zauważa, że w przyjętym przez Radę brzmieniu tabeli i przy tak ustalonych „widełkach” dotyczących ilości oddziałów, w szkole liczącej 9 oddziałów dyrektorowi można przyznać dodatek funkcyjny w wysokości zarówno 1200,00 zł, jak i 1400,00 zł. Prawdłowo należało wskazać w tabeli, że w szkole, w której jest powyżej 9 oddziałów do 15 oddziałów dodatek dla dyrektora wynosi 1400,00 zł.

Organ nadzoru stwierdza, że ww. treść tabeli w § 7 ust. 1 Regulaminu narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Świnna, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Bezsprzeczne jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy związku z art. 2 Konstytucji RP.

Rada w § 8 ust. 3 Regulaminu postanowiła, że *„Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby albo konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego”*. Zdaniem organu nadzoru

wskazana regulacja wykracza poza zakres uprawnienia przewidzianego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, gdyż rada gminy nie jest umocowana do określenia w jakich sytuacjach nauczycielom przysługuje prawo do datku za wysługę lat. Tym samym rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do uregulowania wysokości składników wynagrodzenia nauczyciela w okresie korzystania ze zwolnienia lekarskiego (*por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 290/08*). Powyższe odnosi się również nieobecności w pracy spowodowanej koniecznością osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub najbliższym członkiem rodziny. Jak słusznie wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 28 listopada 2016 r., sygn. akt IV/SA 306/16, *Wynikająca z art. 30 ust. 6 ustawy z 1982 r. – Karta Nauczyciela kompetencja ma stosunkowo szeroki zakres, jednakże nie oznacza ona dowolności w kwestii ustalania warunków i trybu przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. W ustawie z 1982 r. – Karta Nauczyciela ustawodawca zawarł regulacje odnoszące się do dodatków oraz do wynagrodzenia, a jednocześnie zakreślił ramy działania Rady Gminy. Kompetencje Rady Gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z 1982 r. – Karta Nauczyciela, ograniczają się do określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.*

Jednocześnie Rada Gminy nie zawarła w treści uchwały innych przepisów regulujących kwestię szczegółowych warunków przyznawania dodatku za wysługę lat. Tym samym Rada nie wypełniła w sposób kompletny delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

W § 9 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż *„Stawki dodatku wynoszą 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, za każdą przepracowaną godzinę tych zajęć”*. W ocenie organu nadzoru w sposób niewłaściwy Rada określiła wysokość dodatku za warunki pracy. Organ nadzoru podkreśla, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach, podjęta została z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 Konstytucji RP zasady równego traktowania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że realizacja zajęć, wymienionych w § 8 rozporządzenia w punktach od 1 do 19 jako te, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach, oraz zajęć wskazanych w § 9 rozporządzenia w punktach od 1 do 4, jako zajęcia, których prowadzenie przez nauczyciela uznawane jest za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych – jest jednakowo trudna lub uciążliwa dla każdego nauczyciela – bez względu na posiadane kwalifikacje, pełnione funkcje lub stopień awansu zawodowego. Odesłanie więc przez Radę do wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, prowadzącego zajęcia w warunkach trudnych lub uciążliwych z definicji powoduje nierówne traktowanie nauczycieli znajdujących się w obiektywnie takich samych warunkach trudnych lub uciążliwych. Konkludując stwierdzić należy, że sposób unormowania przyjęty przez Radę poprzez odesłanie do wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela w sposób istotny narusza prawo. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że kwota bazowa stanowiąca podstawę obliczenia wysokości przedmiotowego dodatku powinna być jednolita dla wszystkich nauczycieli pracujących w obiektywnie określonych warunkach: trudnych lub uciążliwych. W ocenie organu nadzoru, przyjęty przez Radę Gminy Świnna Regulamin w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy, tym samym w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela.

W toku dalszej analizy uchwały organ nadzoru ustalił, że w § 10 ust. 2 zdanie drugie Regulaminu Rada zawarła unormowanie w brzmieniu: *„Nauczyciele mogą być zobowiązani przez dyrektora do zastępowania innego nauczyciela w czasie jego nieobecności w ramach doraźnych zastępstw”*. Zdaniem organu nadzoru postanowienie § 10 ust. 2 zdanie drugie Regulaminu stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Treść art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W normatywnym pojęciu „warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia” w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania przez radę gminy jakichkolwiek innych kwestii, w tym dotyczących nakładania nauczycielom dodatkowych powinności związanych z możliwością nakładania przez dyrektora obowiązku zastępowania innego nauczyciela w czasie jego nieobecności. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może wykraczać poza ustawowo określony zakres przekazanych postanowień przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy, nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności

z normami ustawowymi. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz również wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zakres przekazany przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt.

Przechodząc do analizy uchwały w zakresie przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród, to należy zauważyć, iż zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela 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. Jednakże w treści Rozdziału 3 Regulaminu pt. „Nagrody ze specjalnego funduszu nagród” Rada Gminy Świnna pominęła zasadę odnoszącą się do minimalnego stażu pracy uprawniającego do przyznania nauczycielowi nagrody, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Analiza postanowień Rozdziału 3 Regulaminu prowadzi do wniosku, że rada nie wypełniła delegacji wynikającej w art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela w całości, ponieważ nie unormowała wysokości nagrody przyznawanej przez dyrektora szkoły. W § 11 ust. 3 i ust. 4 określono maksymalną wysokość nagrody, jaka może być przyznana przez Wójta Gminy odpowiednio dla dyrektora i dla nauczycieli. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że treść wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego prowadzi do stwierdzenia, że określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały, ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pomińnięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość przepisów Rozdziału 3 Regulaminu dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, a także z cytowanego wyżej art. 49 ust. 2 ustawy, ponieważ Rada Gminy nie uwzględniła w przedmiotowym Regulaminie trybu zgłaszania kandydatów do nagród.

W § 11 ust. 2 lit. b Regulaminu Rada Gminy wprowadziła regulację, w ramach której postanowiła, iż nagrody dla dyrektora szkoły i wyróżniających się nauczycieli są przyznawane przez Wójta Gminy Świnna po zasięgnięciu opinii Rady Pedagogicznej oraz *powołanego przez Wójta Zespołu Opiniującego, w skład którego wchodzi: Wójt Gminy lub jego przedstawiciel, dyrektor oraz przedstawiciel Związków Zawodowych.*

W ocenie organu nadzoru ww. przepis uchwały w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa. Kwestionowana przez organ nadzoru regulacja uchwały narzuca Wójtowi konieczność powołania Zespołu, zajmującego się opiniowaniem wniosków o przyznanie nagród dla nauczycieli i dyrektorom szkół. Powołanie odrębnego podmiotu, uczestniczącego w ściśle określony sposób w procedurze przyznawania nagród dla nauczycieli musi mieć oparcie w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Ani art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela ani żaden inny przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnia organu stanowiącego gminy do nakładania na organ wykonawczy tej jednostki obowiązku powołania zespołu czy też komisji uczestniczącej w procedurze przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród. W sprawach przyznawania nagród wójta wyłącznie właściwy jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto, w myśl kwestionowanego § 11 ust. 2 lit. b Regulaminu w skład zespołu opiniującego nagrody Wójta mieliby wchodzić, oprócz Wójta lub przedstawiciela Wójta, dyrektor (należałoby domniemywać, że uchwałodawca miał tu na uwadze dyrektora szkoły) oraz przedstawiciel Związków Zawodowych. W tym miejscu należy zasygnalizować niedookreślenie ww. regulacji w zakresie dotyczącym udziału przedstawiciela związków zawodowych w zespole opiniującym, które polega na tym, że w uchwale nie wskazano precyzyjnie, czy jest to, (przykładowo), przedstawiciel związków zawodowych zrzeszających nauczycieli.

Wskazana regulacja – zdaniem organu nadzoru – narusza art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 854), zgodnie z którym w *sprawach indywidualnych dotyczących wykonywania pracy zarobkowej związku zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich*

członków. Z brzmienia tego przepisu wyraźnie wynika, iż w sprawach indywidualnych stosunków pracy – a za takie należy bezsprzecznie uznać przyznanie nagrody w określonej wysokości konkretnemu nauczycielowi – związki zawodowe reprezentują prawa i interesy (wyłącznie) swoich członków. Co istotne, prawo do działania w tym zakresie wywodzić należy wprost z ustawy o związkach zawodowych. Jeżeli zatem ustawodawca przyjął, iż związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej jedynie w zakresie praw i interesów zbiorowych (art. 7 ust. 1), a w sprawach indywidualnych tylko interesy swoich członków (art. 7 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych) bezspornym jest, iż udział przedstawiciela związków zawodowych w zespole opiniującym w procedurze przyznawania nagród dla poszczególnych pracowników (w tym tych niezrzeszonych w związkach) należy uznać za istotne naruszenie obowiązujących przepisów. Trzeba przy tym pamiętać, że związek zawodowy może reprezentować wobec pracodawcy także osobę niezrzeszoną w tym związku, jednak umocowanie do takiego działania musi wypływać z wniosku tej osoby. Potwierdza to wprost brzmienie art. 7 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Na co również trzeba zwrócić uwagę, złożenie wniosku w tej sprawie nie obliuguje związku zawodowego do pozytywnego jego załatwienia, a tym samym, nie zobowiązuje związku do reprezentowania przed pracodawcą niezrzeszonego pracownika.

Uzgodnienia dotyczące określonych składników wynagrodzenia prowadzi także do naruszenia dóbr osobistych, o których mowa w art. 23 Kodeksu cywilnego, w wyniku stworzenia możliwości zapoznania się przez związki zawodowe z elementami wynagrodzenia i ich wysokością w odniesieniu do konkretnych nauczycieli.

Organ nadzoru zauważa, że opinie w indywidualnych sprawach w zakresie wynagrodzeń, wyróżnień i awansów mogą mieć miejsce tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi i przykładowo można wskazać art. 6a ust. 7 ustawy.

Reasumując, stwierdzić trzeba, iż wprowadzanie obowiązku współdziałania ze związkami zawodowymi w zakresie przyznawania indywidualnych składników wynagrodzenia nie znajduje podstaw w obowiązującym prawie, godzi w uprawnienia pracodawcy oraz prawa pracownika. Jak wskazano wyżej, tryb ustalania wysokości i przyznawania elementów wynagrodzenia musi być zgodny z przepisami prawa, a obowiązek dokonywania uzgodnień z organizacją związkową w poruszanych kwestiach nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

W § 13 ust. 3 Rada postanowiła, że *„Z propozycją przyznania nagrody organu prowadzącego lub dyrektora może wystąpić w terminie do 14 dni: a) Wójt Gminy, b) Rada Pedagogiczna, c) Związki zawodowe, d) Nadzór pedagogiczny”*. W ocenie organu nadzoru z tak sformułowanego przepisu nie wynika, od jakiej daty należy liczyć termin 14-dniowy na wystąpienie przez ww. podmioty z propozycją przyznania nagrody.

Ponadto przedmiotowy Regulamin pomija kwestie dotyczące trybu zgłaszania kandydatów do nagród Wójta czy nagród dyrektora. Należy zaznaczyć, że adresaci norm zawartych w uchwale podjętej na podstawie art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela powinni otrzymać regulację, z której jasno mogliby wywnioskować, jakie muszą spełniać kryteria, aby otrzymać nagrodę oraz w jakim trybie są one przyznawane oraz jaki jest tryb zgłaszania kandydatów do nagród – bez konieczności sięgania do innych aktów prawnych. Tak skonstruowana uchwała, niewypełniająca przesłanek ustawowych nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą nauczycielom przyznawane będą składniki wynagrodzenia w postaci nagród.

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/Ol 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/313/22 Rady Gminy Świnna z dnia 19 października 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych

w przedszkolach, szkołach, zespołach szkolno-przedszkolnych i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Świnna – w całości, 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, 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