



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 02 stycznia 2023 r.

Poz. 47

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1052.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/576/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/127/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 25 września 2019 r. w sprawie regulaminu ustalania wysokości dodatków motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat i za warunki pracy oraz szczególnych zasad ich przyznawania, sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw, wysokości i warunków wypłacania nagród dla nauczycieli, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.), dalej jako „ustawa” 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 30 listopada 2022 r. Rada Miejska w Toszku przyjęła uchwałę Nr XLIX/576/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XII/127/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 25 września 2019 r. w sprawie regulaminu ustalania wysokości dodatków motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat i za warunki pracy oraz szczególnych zasad ich przyznawania, sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw, wysokości i warunków wypłacania nagród dla nauczycieli, dalej jako "uchwała". Przedmiotową uchwałą Rada dokonała zmiany § 3 ust. 1 załącznika do uchwały zmienianej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 30 ust. 6, ust. 6a, art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 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.

Nauczycielowi, któremu powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, przysługuje dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy. Minimalna wysokość ww. dodatku wynosi 300 zł (art. 34a ust. 1 i 2 ustawy).

Natomiast, precyzując wyżej przytoczone przepisy w zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie 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.). W treści § 5 ww. rozporządzenia określono, iż: *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 „szkolą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;

2) sprawowanie funkcji:

a) wychowawcy klasy,

b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,

c) opiekuna stażu,

d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Dodatkowo należy wskazać, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru, § 1 uchwały nadający nową treść § 3 ust. 1 załącznika do uchwały zmienianej nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. W treści ww. regulacji załącznika do uchwały Rada wskazała, co następuje:

„§ 3 ust. 1 Wysokość dodatków funkcyjnych dla osób, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkole lub przedszkolu określa poniższa tabela:

Lp.	stanowisko	wysokość dodatku funkcyjnego w zł
1.	Dyrektor przedszkola wieloddziałowego	500-1300 zł

2.	<i>Dyrektor szkoły podstawowej z liczbą oddziałów:</i> <i>- do 8 oddziałów,</i> <i>- od 9 do 16 oddziałów,</i> <i>- od 17 oddziałów</i>	<i>500-1300 zł</i> <i>600-1500 zł</i> <i>700-1700 zł</i>
3.	<i>Wicedyrektor szkoły podstawowej</i>	<i>400-900 zł</i>
4.	<i>Opiekun stażu</i>	<i>100 zł</i>
5.	<i>Mentor</i>	<i>100 zł</i>
6.	<i>Wychowawca klasy</i>	<i>300 zł</i>
7.	<i>Wychowawstwo dla nauczyciela przedszkola i oddziału przedszkolnego (dodatek funkcyjny przysługuje za jeden oddział niezależnie od liczby oddziałów, w których nauczyciel prowadzi zajęcia)</i>	<i>300 zł</i>

Wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektorów placówek z terenu gminy Toszek, w wysokości określonej w tabeli, ustala Burmistrz Toszka.

1) Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły, Burmistrz Toszka uwzględni m.in.: wielkość szkoły i jej strukturę organizacyjną, złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, liczbę pozostałych stanowisk kierowniczych w placówce, jakość pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, a w szczególności: współpracę z organem prowadzącym, bezpośrednim przełożonym, organizowanie pracy placówki zapewniając bezpieczne i higieniczne warunki pracy uczniów oraz pracowników, umiejętności organizacyjne.

2) Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora, innych osób uprawnionych do jego otrzymania dyrektor szkoły bierze pod uwagę zakres i złożoność zadań wynikających z pełnionej funkcji oraz jakość pracy."

Wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy nie określił dla dyrektora przedszkola wielooddziałowego, dyrektora szkoły podstawowej oraz wicedyrektora szkoły podstawowej wysokości dodatku funkcyjnego lecz jego zakres, tj. 500-1300 zł dla dyrektora przedszkola wielooddziałowego; 500-1300 zł dla dyrektora szkoły podstawowej liczącego do 8 oddziałów; 600-1500 zł dla dyrektora szkoły podstawowej liczącego od 9 do 16 oddziałów; 700-1700 zł dla dyrektora szkoły podstawowej liczącego od 17 oddziałów; 400-900 zł dla wicedyrektora szkoły podstawowej. Przy określaniu wysokości dodatku funkcyjnego, oprócz pełnionej funkcji będą brane pod uwagę przesłanki określone w ww. regulacji, tj. dla dyrektora szkoły m.in.: wielkość szkoły i jej strukturę organizacyjną, złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, liczbę pozostałych stanowisk kierowniczych w placówce, jakość pracy związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, a w szczególności: współpracę z organem prowadzącym, bezpośrednim przełożonym, organizowanie pracy placówki zapewniając bezpieczne i higieniczne warunki pracy uczniów oraz pracowników, umiejętności organizacyjne; dla wicedyrektora, innych osób uprawnionych do jego otrzymania – zakres i złożoność zadań wynikających z pełnionej funkcji oraz jakość pracy. W tym miejscu należy podkreślić, że określenie zakresu dodatku funkcyjnego jaki może uzyskać dyrektor i wicedyrektor zespołu oraz dyrektor przedszkola, bez określenia precyzyjnych kryteriów przyznawania tego dodatku, wskazuje, że jego wysokość ma charakter uznaniowy. Z § 1 uchwały, który nadaje nową treść § 3 ust. 1 załącznika do uchwały zmienianej – nie można wywieść w jakiej wysokości zostanie przyznany dodatek funkcyjny np. dla dyrektora szkoły podstawowej, w którym jest do 8 oddziałów – czy w takim przypadku zostanie przyznany dodatek funkcyjny w minimalnej wysokości (500 zł), w maksymalnej wysokości (1300 zł), a może w innej wysokości, która będzie mieściła się w zakresie od 500 zł do 1300 zł. W takim przypadku wysokość ww. dodatku będzie uzależniona wyłącznie od uznania podmiotu przyznającego ten dodatek. Organ nadzoru zaznacza, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia, przedział określający dodatek w wysokości od – do, czy też uzależnienie

przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa. Rada musi jednak określić jasne kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności – z tytułu pełnionej funkcji, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 37/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: (...) *Zgodzić się należy z poglądem Wojewody, że w odniesieniu do wskazanej grupy nauczycieli pełniącym powyższe funkcje regulamin wynagradzania nie określa dokładnie wysokości dodatku funkcyjnego i nie wskazuje kryteriów jego przyznawania. „Widelkowo” określona wysokość dodatku funkcyjnego w tym przypadku nie spełnia ustawowego wymogu z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Przyjęty przez Radę Gminy W. system wynagradzania nauczycieli (i przyznawania dodatków funkcyjnych) nie jest jasny. W rezultacie nie wiadomo, jaka jest dokładnie wysokość dodatku funkcyjnego i jakie są kryteria różnicowania w konkretnym przypadku wysokości dodatku (czy będzie to w przypadku dyrektora zespołu szkół kwota dodatku najniższa – 400 zł, czy też najwyższa – 700 zł, czy inna mieszcząca się w przedziale „400-700 zł”). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/OI 799/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również podniósł, że: *Wysokość dodatku funkcyjnego – jak już powyżej podano – nie może być uzależniona od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie.**

Dodatkowo należy wskazać, że regulacja § 1 uchwały nadająca nową treść § 3 ust. 1 załącznika do uchwały zmienianej w zakresie sformułowania „m.in.” istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Jak już wyżej podniesiono Rada Miejska w ww. regulacji wskazała, że: *Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły, Burmistrz Toszka uwzględni m.in.: (...).*

W ocenie organu nadzoru, użycie w omawianej regulacji sformułowania „m.in.” powoduje, że katalog przesłanek uwzględnianych przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w załączniku do uchwały zmienianej, przesłanki przyznawania dodatku. W konsekwencji ww. regulacja w zakresie sformułowania „m.in.” jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż Rada Miejska przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo wskazania innych przesłanek, które będą uwzględniane przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły. Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, więc organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej uchwale Rada Miejska nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta (dodatek funkcyjny dla ww. nauczycieli nie był również pierwotnie uregulowany w uchwale zmienianej). Rada nie unormowała zatem wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z § 5 pkt 2 lit. b rozporządzenia. W konsekwencji Rada Miejska 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 przedmiotowego Regulaminu osoby sprawującej taką funkcję nie będzie. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy w sposób niekompletny zrealizował delegację ustawową z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy dotyczącą wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego.

Resumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Toszku nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa. Wskazane istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Jak już wyżej wskazano, omawiane 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).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLIX/576/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/127/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 25 września 2019 r. w sprawie regulaminu ustalania wysokości dodatków motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat i za warunki pracy oraz szczególnych zasad ich przyznawania, sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw, wysokości i warunków wypłacania nagród dla nauczycieli, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy