



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 września 2023 r.

Poz. 7191

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.971.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XCI/526/2023 Rady Gminy Rudziniec z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały ustalającej regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród oraz dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Rudziniec, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 984), dalej jako: *ustawa*, oraz art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Rudziniec podjęła uchwałę Nr XCI/526/2023 w sprawie zmiany uchwały ustalającej regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród oraz dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Rudziniec, dalej jako: *uchwała zmieniająca*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 30 ust. 6 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż 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 nadwymiarowe 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 natomiast, iż *Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni 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 nadwymiarowe 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.), dalej jako: *rozporządzenie*.

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 „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.*

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego trzeba stwierdzić, że Rada w sposób nieprawidłowy zrealizowała delegację ustawową.

Na mocy § 1 uchwały zmieniającej nadano nowe brzmienie § 5 ust. 1 uchwały Nr XXVIII/337/09 Rady Gminy Rudziniec z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród oraz dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Rudziniec (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2009 r., Nr 46, poz. 1076 ze zm.), dalej jako: *uchwała zmieniana*, który w aktualnym stanie prawnym otrzymał następujące brzmienie:

1. Nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko kierownicze oraz realizującemu dodatkowe zadania i zajęcia przysługuje dodatek funkcyjny, w wysokości:

1. dyrektorowi szkoły lub zespołu liczącego

- do 5 oddziałów od 20% – do 60% minimalnego wynagrodzenia,*
- do 8 oddziałów od 30% – do 70% minimalnego wynagrodzenia,*
- do 12 oddziałów od 40% – do 90% minimalnego wynagrodzenia,*
- od 13 oddziałów od 50% – do 160% minimalnego wynagrodzenia,*

2. wicedyrektorowi szkoły lub zespołu od 20% – do 100% minimalnego wynagrodzenia,

3. wychowawcy klasy

- w wysokości 300 zł., w klasie liczącej 10 uczniów i mniej,*
- w wysokości 400 zł., w klasie liczącej od 11 do 20 uczniów,*
- w wysokości 500 zł., w klasie liczącej powyżej 20 uczniów,*

4. opiekunowi stażu w wysokości 3% minimalnego wynagrodzenia,

5. mentorowi w wysokości 3% minimalnego wynagrodzenia.

W opinii organu nadzoru Rada nie uwzględniła w ww. przepisie wszystkich stanowisk, o których mowa w § 5 rozporządzenia. W analizowanym przepisie uchwały jest mowa bowiem jedynie o: dyrektorze szkoły lub zespołu, wicedyrektorze szkoły lub zespołu, wychowawcy klasy, opiekunie stażu, a także mentorze. Uchwała całkowicie pomija natomiast wymienione w § 5 pkt 2 lit. b rozporządzenia stanowiska doradcy metodycznego oraz nauczyciela-konsultanta.

Przy tym nie jest do końca jasne, czy przez dyrektora i wicedyrektora szkoły należy rozumieć również dyrektora i wicedyrektora przedszkola – w zawartym w § 2 pkt 4 uchwały zmienianej słowniczku postanowiono bowiem, że pod pojęciem *szkoły* na gruncie uchwały rozumie się również przedszkole, szkołę podstawową, gimnazjum, oraz zespół szkół, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Rudziniec. Przepis ten, zachowany w uchwale zmienianej również po jej ostatniej nowelizacji, w powiązaniu z aktualnym brzmieniem § 5 tej uchwały wprowadza niejasność w zakresie tego, komu faktycznie należy się dodatek funkcyjny. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym, o którym mowa w § 5 pkt 2 lit. d rozporządzenia – w § 2 pkt 9 uchwały zmienianej zdefiniowano bowiem *klasę*, pod którym to pojęciem należy rozumieć również *oddział lub grupę*, bez jednoznacznego określenia, że chodzi o oddział przedszkolny. Nie można zatem stwierdzić, czy na podstawie ww. przepisu nauczyciele opiekujący się oddziałem przedszkolnym, którzy w świetle rozporządzenia stanowi odrębną od wychowawców klasy kategorię nauczycieli, będą mieli prawo do dodatku funkcyjnego.

Ponadto, co równie istotne, uchwała nie przewiduje wysokości dodatku funkcyjnego dla osoby zajmującej inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły, takiej jak np. kierownik świetlicy (zob. § 5 ust. 1 *in fine* ww. rozporządzenia), poprzestając jedynie na stanowisku dyrektora lub wicedyrektora szkoły i zespołu.

W opinii Wojewody Rada powinna była zatem w sposób jednoznaczny wymienić w § 5 uchwały zmienianej wszystkie stanowiska, o których mowa w rozporządzeniu, tak by adresaci norm prawnych nie mieli wątpliwości w kwestii tego, czy w konkretnym stanie faktycznym są uprawnieni do uzyskania dodatku funkcyjnego.

Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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.*

Powyższe przesądza o konieczności zakwestionowania uchwały zmieniającej w całości, jako pozbawionej obligatoryjnego elementu delegacji ustawowej. Skutkiem nowelizacji uchwały nie można być bowiem sytuacja, w której w sposób nierówny traktowane będą poszczególne grupy nauczycieli uprawnione z mocy ustawy i rozporządzenia do dodatku funkcyjnego. Ponadto, jak już podkreślono, analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem posiada ona charakter generalno-abstrakcyjny, przez co nawet jeżeli w realiach danej gminy na dzień podjęcia uchwały nie istnieje określone stanowisko uprawniające do dodatku funkcyjnego, to jednak nie jest dopuszczalne pominięcie z tego powodu obligatoryjnego elementu delegacji ustawowej. Rada, jako organ administracji publicznej, pozostaje w równym stopniu związana zarówno przepisami rangi ustawowej, jak i przepisami wykonawczymi, w szczególności rozporządzeniem, które doprecyzowuje zakres koniecznej do zrealizowania delegacji ustawowej.

Dalej, w ocenie organu nadzoru, § 2 uchwały zmieniającej, w zakresie sformułowania: *Dyrektorom szkół prowadzonych przez Gminę Rudziniec oraz Dyrektorowi Centrum Usług Wspólnych w Rudzińcu*, jest sprzeczny z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W ww. regulacji § 2 uchwały wskazano, co następuje: *Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy, Dyrektorom szkół prowadzonych przez Gminę Rudziniec oraz Dyrektorowi Centrum Usług Wspólnych w Rudzińcu*. Tymczasem z przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Uregulowanie takie w sposób jednoznaczny wyznacza wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako, co do zasady, jedyny uprawniony podmiot do wykonywania uchwał rady gminy i nie daje kompetencji do powierzania wykonania uchwał innej osobie niż wójt (burmistrz, prezydent miasta). Powierzenie wykonania uchwały innemu podmiotowi mogłoby mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdyby dana uchwała, ze względu na swoją specyfikę, nie miała charakteru wykonawczego. W świetle powyższego, brak jest podstaw do określenia przez Radę Gminy, że wykonanie uchwały powierza się Dyrektorom szkół prowadzonych przez Gminę Rudziniec oraz Dyrektorowi Centrum Usług Wspólnych w Rudzińcu. Nie zmienia tego także okoliczność, że zadania związane z realizacją uchwały, tj. związane np. z naliczaniem i wypłatą wynagrodzeń dla nauczycieli – mają być wykonywane przez Dyrektorów Szkół czy Dyrektora Centrum Usług Wspólnych. Dodatkowo, regulacji w której powierza się wykonanie uchwały innemu podmiotowi niż wójt, nie można interpretować w oderwaniu od art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro wójt jest organem wykonawczym gminy i do jego kompetencji i zadań ustawa zalicza wykonywanie uchwał rady gminy, w tym w szczególności określenie sposobu ich wykonania, to wobec braku odmiennych lub modyfikujących te kompetencje przepisów prawa nie sposób uznać, że kwestia powierzenia wykonania konkretnej uchwały innemu podmiotowi, samoistnie lub dodatkowo, jest sprawą wyboru rady. Zatem to wyłącznie Wójt Gminy Rudziniec pozostaje organem właściwym do wykonania przedmiotowej uchwały.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XCI/526/2023 Rady Gminy Rudziniec z dnia 24 sierpnia 2023 r. – 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