



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2023 r.

Poz. 1206

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.102.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lutego 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/460/22 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminów określających wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miasteczku Śląskim na sesji dnia 28 grudnia 2022 roku uchwałą Nr XLVI/460/22 uchwaliła:

- regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego: dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego, dodatku za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały;

- regulamin określający wysokość, warunki, 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, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska wskazała między innymi: art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6 i 6a oraz art. 49 ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2023 roku.

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

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 30 ust. 6 ustawy 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 przepisem art. 30 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 2 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 z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

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.

Uchwała podjęta na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*

2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast z art. 5 wskazanej ustawy wynika, że: Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

W § 5 uchwały Rada postanowiła, iż: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązywania od 1 września 2022 r.* A zatem zdecydowała o nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 348/18 (publ. CBOSA) Sąd zaprezentował następujące stanowisko: *Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 u.o.a.n.). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego*

*i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (...). Również Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16 (publ. CBOSA) wskazał, iż zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość”.*

Uzasadniając nadanie niniejszemu aktowi wstecznej mocy obowiązującej, wskazano w uzasadnieniu do uchwały, co następuje: *Propozycja wejścia w życie uchwały z datą wsteczną od dnia 1 września 2022 r. wynika z faktu, że od tego dnia obowiązuje rozporządzenie wprowadzające funkcję mentora i konieczne jest wypłacenie należnych dodatków nauczycielom pełniącym tę funkcję od początku roku szkolnego. Zastosowanie uchwały z mocą wsteczną pozostaje w zgodzie z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wprowadza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych adresatów.*

Organ nadzoru zgadza się, że nadanie wstecznej mocy obowiązującej od 1 września 2022 r. przepisom określającym wysokość dodatku funkcyjnego dla mentorów w świetle art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych jest uzasadnione, bowiem ma na celu umożliwienie wypłaty tych dodatków zgodnie z obowiązującym prawem. Inaczej jednak ocenić należy nadanie mocy wstecznej całemu Regulaminowi określającemu wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy. W ocenie organu nadzoru, w świetle wyżej opisanych zasad, dopuszczalne byłoby ewentualne podniesienie wysokości stawek dodatków do wynagrodzenia z mocą wsteczną, co jednoznacznie poprawia sytuację adresatów i nie niesie za sobą żadnych negatywnych konsekwencji dla adresatów, czy też dostosowanie sposobu obliczania tych dodatków do stanu prawnego zmienionego z dniem 1 września 2022 r. Nadanie mocy wstecznej uchwale kategorycznie wyklucza natomiast ustanowienie przepisów, które w jakikolwiek sposób mogą przyczynić się do pogorszenia sytuacji adresatów. W niniejszej sprawie wskazać należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów uchwały tj. uchwały Nr XXXII/260/09 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość stawek dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, szczegółowe warunki przyznawania dodatku za wysługę lat oraz obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw a także innych składników wynagrodzenia w stosunku do nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miasteczko Śląskie, dalej jako „uchwała uchylana”, zmianie uległa m.in. wysokość dodatku motywacyjnego, który zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały uchylanej nie mógł być niższy niż 1% i wyższy niż 30%, a dyrektora niższy niż 10% i wyższy niż 40% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela stażysty z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym, natomiast zgodnie z § 3 ust. 3 niniejszego Regulaminu dodatek ten nie może być niższy niż 1% i wyższy niż 30%, wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym. A zatem podjęta uchwała zakłada możliwość przyznania niższego dodatku motywacyjnego, co stanowi pogorszenie sytuacji adresatów (dyrektorów) i nie tylko wyklucza nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej, ale również skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*.

Dalej wskazać należy, że w ocenie organu nadzoru nie jest możliwe nadanie wstecznej mocy obowiązującej przepisom określającym warunki przyznawania dodatków czy nagród, co uczyniła Rada mocą niniejszej uchwały. Rada podjęła próbę uregulowania z mocą wsteczną (od 1 września 2022 r.) warunków przyznawania dodatków do wynagrodzeń wypłaconych już nauczycielom, jak również wypłaconych już nagród. Wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju regulacje z mocą wsteczną istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią (którą

daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja naraża obywatela (tutaj: nauczyciela) na skutki, których nie dało się przewidzieć w momencie wypłaty wynagrodzenia w ukształtowanej już sytuacji faktycznej lub prawnej konkretnego pracownika. Niedopuszczalnym jest, by bliżej niedookreślone konsekwencje wynikające ze zmiany stanu prawnego odnoszone były do sytuacji, które zaistniały, przed wejściem w życie dokonanej zmiany. Uregulowanie nowych warunków wypłacania dodatków, czy nagród z mocą wsteczną prowadzi do sytuacji, w której nauczyciel nie zna kryteriów, które wpływają na wysokość przyznawanych mu dodatków, nagród. Wszelkie zmiany tych warunków, w demokratycznym państwie prawa, wymagają zatem zachowania pełnego *vacatio legis*.

Biorąc powyższe pod uwagę, uchwała w kształcie zaproponowanym przez Radę Miejską w Miasteczku Śląskim jest zatem sprzeczna z prawem, tj. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, poprzez sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego nadanie uchwałom wstecznej mocy obowiązującej.

Z uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2677/15, LEX nr 2339622 oraz powołane w nim wyroki: WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Op 58/09, LEX nr 514923 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 roku, sygn. akt II SA/Gl 851/12, LEX nr 1257345).

Konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały wynika również z braku prawidłowego zrealizowania przez Radę Miejską delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 ustawy.

Analiza treści wskazanego upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, że określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały, ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć nią wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Niniejsza uchwała nie określa w sposób prawidłowy: wysokości i szczegółowych warunków przyznania dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego, jak również dodatku za warunki pracy, wobec czego koniecznym staje się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Analiza treści wskazanego upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, że określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie 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 uchwały dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów.

Uchwała nie określa w sposób prawidłowy wysokości i szczegółowych warunków przyznania dodatku motywacyjnego, albowiem nie przewiduje zasad, na jakich będzie ta wysokość ustalana przez dany podmiot. Tym samym nie zawiera ona elementu obligatoryjnego wymaganego przepisami ustawy Karta Nauczyciela.

Przepisem § 3 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska określiła wysokość dodatku motywacyjnego w następujący sposób:

3. *Dodatek motywacyjny nauczyciela nie może być niższy niż 1% i wyższy niż 30%, wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym.*

Ponadto należy zważyć, że przepisem § 3 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska postanowiła, że *1. Wysokość dodatku motywacyjnego zależy od spełnienia następujących warunków:*, po czym dokonała wyliczenia przesłanek, branych pod uwagę przy ustalaniu dodatku. Z kolei przepisem ustępu 2 Rada postanowiła, że: *Dodatek motywacyjny dla nauczyciela przyznaje dyrektor szkoły, a dla dyrektora Burmistrz*

Miasta Miasteczko Śląskie w ramach przeznaczonych na ten cel środków finansowych wyodrębnionych w budżecie gminy.

Rada nie dookreśliła jednakże, w jaki sposób wystąpienie tych kryteriów wpłynie na wysokość dodatku motywacyjnego. To jest, od zaistnienia których wymagań, wysokość dodatku motywacyjnego będzie wynosić 1% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego z tytułem magistra z przygotowaniem pedagogicznym, a od których – odpowiednio do: 30% tego wynagrodzenia.

Należy zauważyć, że ogólnie w orzecznictwie oraz w praktyce nadzorczej przyjmuje się, że określanie wysokości dodatku motywacyjnego, z uwagi na jego fakultatywność, ma mało ścisły charakter i nie wymaga tak wysokiej precyzji, jaka ma miejsce w przypadku dodatku funkcyjnego.

W rozpatrywanej sprawie rozbieżność między dolną a górną wysokością dodatku motywacyjnego może wynosić nawet 30% wynagrodzenia – i poza określeniem dolnej i górnej granicy wysokości dodatku, brak jakichkolwiek innych zasad dla podmiotu przyznającego dodatek, którymi mógłby się kierować określając jego wysokość.

Z uregulowań Regulaminu nie wynika, jakie czynniki będą decydowały o tym, że przy spełnieniu wymagań określonych w § 3 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały jeden nauczyciel otrzyma dodatek motywacyjny w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego, a drugi do 30% tego wynagrodzenia.

Brak takich przesłanek (wytycznych) powoduje zupełną uznaniowość, trudną – a nawet niemożliwą – do zweryfikowania potem przez Radę Miejską, ale również adresatów uchwały. 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 ustawy – Rada, ale w sposób zupełnie dowolny i poza wszelkimi zasadami – podmiot przyznający dodatek. Wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, w taki sposób, by precyzyjnie i kompleksowo realizowały one delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowania nie spełniają jednak ww. wymogów.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 listopada 2020 roku (sygn. akt I OSK 1303/20, LEX nr 3080001), z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków tak, aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Sama forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego – może to być wysokość kwotowa, procentowa, przedział określający dodatek w wysokości „od-do”. Nie mniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku możliwa do określenia.

Określenie w § 3 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały tak zróżnicowanych kwot dodatku bez żadnego doprecyzowania, w jaki sposób ta wysokość będzie ustalana, skutkuje niejasnością i nieokreślonością prawa w zakresie warunków przyznawania dodatku w danej wysokości. W ocenie organu nadzoru, dodatek motywacyjny jest dodatkiem fakultatywnym (co do wysokości), odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, nie zaś dodatkiem związanym z powierzonym stanowiskiem lub sprawowaną funkcją. Powyższe oznacza, iż jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć musi być oceniane przez uprawniony podmiot, który gdy uzna, że nauczyciel spełnił kryteria do przyznania dodatku motywacyjnego jest obowiązany mu ten dodatek przyznać (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/11e-CBOSA). Z zapisów uchwały musi wynikać jednak jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ stosujący uchwałę i przyznający dodatek, jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwałodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli i co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia.

Dalej, należy wskazać, że w sposób nieprawidłowy Rada Miejska określiła kwestie dotyczące dodatku funkcyjnego. Zgodnie z treścią § 5 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 z późn. zm.) *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 § 4 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada określiła wysokość dodatku funkcyjnego jedynie dla:

- dyrektora szkoły/zespołu,
- wicedyrektora szkoły/zespołu,
- dyrektora przedszkola,
- wicedyrektora przedszkola,
- nauczyciela któremu powierzono funkcję wychowawcy oddziału przedszkolnego,
- nauczyciela któremu powierzono funkcję opiekuna stażu,
- nauczyciela któremu powierzono funkcję mentora,
- wychowawcy klasy.

Rada pominęła w uchwale ustalenie 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 ustawy. 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 regulaminu osoby sprawującej taką funkcję nie będzie. Zdaniem organu nadzoru, w tym zakresie w sposób niekompletny została zrealizowana delegacja ustawowa z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy dotycząca wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego.

Niezależnie od ww. nieprawidłowości za niezgodne z prawem należy uznać także inne unormowania § 4 załącznika nr 1 do uchwały. W ocenie organu nadzoru bowiem regulacje tego przepisu stanowią przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru w sposób niewłaściwy Rada określiła również wysokość dodatku za warunki pracy.

Rada Miejska przepisem § 5 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały postanowiła, że: *Nauczycielowi przysługuje dodatek za warunki pracy z tytułu pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach określonych w przepisach § 8 i 9 rozporządzenia.*

A następnie przepisem ustępu 2 Rada ustaliła wysokość tych dodatków, przewidując, że:

2. Dodatek, o którym mowa w ust. 1, przyznawany jest nauczycielom w wysokości 20% stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową zgodnie z posiadanym stopniem awansu zawodowego nauczyciela.

Przewidziano zatem, że wysokość dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy ustalana jest jako wartość procentowa „stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową zgodnie z posiadanym stopniem awansu zawodowego nauczyciela”. Organ nadzoru pragnie podkreślić, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do stawki „wynagrodzenia zasadniczego” czy „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 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 otrzymywanego 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 danego 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 związku z czym, w ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Miejską uchwała w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy.

Ponadto, jak wynika z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy w regulaminie wynagradzania nauczycieli rada gminy winna określić szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. Realizując powyższą delegację Rada Miejska w § 6 załącznika nr 1 do uchwały określiła jedynie szczegółowe warunki obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Brak jest natomiast regulacji dotyczącej szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za te godziny. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z treścią art. 39 ust. 4 ustawy *Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3.* Przepis ten zatem przewiduje alternatywne sposoby wypłacenia wynagrodzenia, tym samym zobowiązana przepisem art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Rada do ustalenia szczegółowych warunków w tym zakresie, dla prawidłowej realizacji tego upoważnienia powinna przynajmniej skonkretyzować przewidzianą w art. 39 ust. 4 ustawy możliwość działania.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż przedmiotowy regulamin nie posiada prawidłowo określonych elementów obligatoryjnych, co również stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Konkludując, Rada Miejska w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa – skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Regulamin wydany na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy musi zawierać wszystkie elementy przedmiotowo istotne szczegółowo w nim wymienione. Za legalną może uchodzić bowiem tylko taka uchwała, która w pełni realizuje delegację ustawową z tego przepisu. 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 ustawy. 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 kompetencje 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. Niewypełnienie przez radę jej kompetencji przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy także wskazać na niezgodność z prawem także innych przepisów uchwały, to jest: § 3 ust. 1 pkt 1 lit. c i ust. 1 pkt 2 lit. c załącznika nr 2 do uchwały.

Dodatkowo należy wskazać istotne naruszenie prawa w treści samej uchwały, a mianowicie w § 3 tiret 2 uchwały Rada postanowiła o utracie mocy uchwały Nr XIII/111/15 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 27 listopada 2015 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/260/09 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 24 kwietnia 2009 roku w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość stawek dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, szczegółowe warunki przyznawania dodatku za wysługę lat oraz obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw a także innych składników wynagrodzenia w stosunku do nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miasteczko Śląskie.

W ocenie organu nadzoru, uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do

wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Organ nadzoru zauważa przy tym, że odrębne stanowienie o utracie mocy obowiązującej uchwał zmieniających może wywoływać w adresatach norm prawnych przekonanie, że brak takiego postanowienia (np. pominięcie jednej z nowelizacji) spowodowałoby pozostawienie takiej uchwały w obrocie prawnym – i dalsze obowiązywanie zawartych w niej przepisów. Reasumując, Rada winna ograniczyć się do postanowienia o utracie mocy jedynie uchwały pierwotnej.

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 XLVI/460/22 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 28 grudnia 2022 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