



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 kwietnia 2023 r.

Poz. 3024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.297.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 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 L/337/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Mszana, w części § 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Mszana, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: „Regulamin”) w zakresie sformułowania *itp.*, § 6 ust. 3 pkt 7 i 8, § 7 pkt 1 i pkt 5 Regulaminu, 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” w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mszana na sesji dnia 23 lutego 2023 roku uchwałą Nr L/337/2023 uchwaliła Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Mszana, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała między innymi: art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 30 ust. 6 i 6a, w związku z art. 91d pkt 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 marca 2023 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała we wskazanej części 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.

Rada Gminy Mszana przepisami § 6 i § 7 Regulaminu określiła przesłanki warunkujące uzyskanie dodatku motywacyjnego przez nauczycieli i dyrektorów placówek oświatowych. W § 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu przewidziała, że uzyskanie dodatku przez nauczycieli jest uzależnione od wyróżnienia się przez nauczyciela przynajmniej w trzech wskazanych w uchwale aktywnościach, do których zostało zaliczone między innymi osiągnięcie polegające na *uzyskiwaniu przez uczniów, z uwzględnieniem ich możliwości oraz warunków pracy nauczyciela, wysokich osiągnięć dydaktyczno-wychowawczych potwierdzonych wynikami klasyfikacji lub promocji, efektami egzaminów albo sukcesami w konkursach, zawodach, turniejach, olimpiadach, itp.*;

W § 6 ust. 3 pkt 7 i 8 Regulaminu Rada postanowiła, że aktywnościami nauczyciela warunkującymi uzyskanie przez niego dodatku motywacyjnego jest także wzbogacanie własnego warsztatu pracy i szczególnie zaangażowanie we współpracę z organami placówki.

Z kolei przepisem § 7 pkt 1 i 5 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że warunkiem przyznania dyrektorom dodatku motywacyjnego jest wywiązanie się z obowiązków określonych w art. 7 ust. 2 ustawy Karty Nauczyciela, a ponadto wyróżnienie się w aktywności polegającej na:

- realizowaniu zadań edukacyjnych wynikających z przyjętych przez Organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej polegającej na wdrażaniu kompetencji kluczowych w procesie uczenia się,
- sprawnej realizacji polityki kadrowej, w tym kształtowaniu właściwych relacji międzyludzkich wśród kadry szkoły.

W ocenie organu nadzoru wyżej wskazane przepisy uchwały naruszają wymóg jasności i określoności prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji RP – co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Posłużenie się przez Radę Gminy sformułowaniem „itp.” stwarza otwarty katalog zachowań dla adresatów norm prawnych oraz dla podmiotów je egzekwujących. Ustalenie jako warunku przyznaniu dodatku motywacyjnego uzyskanie *wysokich osiągnięć dydaktyczno-wychowawczych potwierdzonych wynikami klasyfikacji lub promocji, efektami egzaminów albo sukcesami w konkursach, zawodach, turniejach, olimpiadach, itp.*; powoduje, że organ wykonujący uchwałę może według własnego uznania rozszerzać przypadki przyznania dodatku motywacyjnego. Tego typu uregulowania uchwały, których znaczenie i zakres

obowiązywania będzie ustalany w drodze zupełnie dowolnej interpretacji natomiast nie spełniają wymogu określoności prawa.

W kwestionowanej uchwale nie jest także wiadomym, co należy rozumieć przez pojęcia: „wzbogacanie warsztatu pracy”, „szczególne zaangażowanie”, „sprawna realizacja polityki kadrowej” oraz „właściwe relacje międzyludzkie”. Należy stwierdzić, że są to pojęcia, ocena znaczenia których jest bardzo subiektywna i może być różna w zależności od osoby, która tej oceny dokonuje. Tym samym egzekwowanie tych przepisów jest niemożliwe, w konsekwencji czego uchwała w tym zakresie jest niewykonalna. Ich znaczenie bowiem nie jest oczywiste i obiektywne dla wszystkich. W ocenie organu nadzoru również warunek polegający na: *realizowaniu zadań edukacyjnych wynikających z przyjętych przez Organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej polegającej na wdrażaniu kompetencji kluczowych w procesie uczenia się* – jest dla przeciętnego odbiorcy normy prawnej zupełnie nieczytelny.

Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05 (publ. OTK-A 2006/10/148) – odwołując się do prezentowanego w swoich wcześniejszych wyrokach stanowiska w kwestii znaczenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych – stwierdził, że: „zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wymóg ten wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasada określoności regulacji prawnych wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (zob. wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, s. 20). Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. 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.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że przepisy prawa miejscowego stanowione na podstawie upoważnienia ustawowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takich przepisów powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować bądź, jakie uprawnienia na mocy tych przepisów mu przysługują. Z kolei organ stosujący owe przepisy musi wiedzieć, w jaki sposób ma je zinterpretować. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji (zob. w tej materii: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2002 r., sygn. akt U 3/02; publ. OTK Z.U. 2002/7A/95 oraz z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; publ. OTK Z.U. 2005/8A/92).

Konkludując, Rada Gminy Mszana w nieprawidłowy sposób określiła wyżej wymienione warunki przyznania dodatku motywacyjnego, co oznacza, że przedmiotowa uchwała we wskazanej części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w tym zakresie jest uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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

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

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz