



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 września 2024 r.

Poz. 6398

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.761.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/30/2024 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz 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 i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Chełm Śląski, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 i 3 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 z późn. zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w 22 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Chełm Śląski podjęła uchwałę Nr V/30/2024 w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz 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 i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Chełm Śląski. Regulamin, o którym mowa w uchwale został w załączniku Nr 1 do uchwały, dalej jako „Regulamin”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 sierpnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy: *1. 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.*

W art. 30 ust. 6 ustawy wskazano, iż: *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 natomiast z treścią art. 49 ust. 2 ustawy, *organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizację 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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 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 Regulamin 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 § 5 Regulaminu Rada Gminy przewidziała, że *Wysokość dodatku motywacyjnego ustala się w wysokości od 200,00 zł brutto miesięcznie do 2 000,00 zł miesięcznie.*

Przepisem § 4 Regulaminu Rada postanowiła o przyznaniu dodatku motywacyjnego, po spełnieniu warunków wymienionych w tym przepisie.

Rada nie dookreśliła jednakże, w jaki sposób wystąpienie tych warunków wpłynie na wysokość dodatku motywacyjnego. To jest, od zaistnienia których warunków, wysokość dodatku motywacyjnego będzie wynosić 200 złotych, a spełnienie których oznaczać będzie prawo do dodatku w wysokości – 2000 złotych.

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 wynosi 1800 złotych – i poza określeniem dolnej i górnej granicy wysokości dodatku, brak jakiegokolwiek 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 warunków określonych w § 4 Regulaminu jeden nauczyciel otrzyma dodatek motywacyjny w wysokości 200 zł, a drugi 2000 zł.

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 ustawy – Rada, ale w sposób zupełnie dowolny i poza wszelkimi zasadami – podmiot przyznający dodatek.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 roku (sygn. akt: II SA/Go 439/09, Legalis nr: 213801), 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, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od – do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Nie mniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku możliwa do określenia. Określenie w § 5 Regulaminu tak zróżnicowanych kwot dodatku bez żadnego dookreślenia, w jaki sposób ta wysokość będzie ustalana, skutkuje niejasnością 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 jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Chełm Śląski w sposób nieprawidłowy uregulowała również wysokość dodatku funkcyjnego. Przepisem § 9 ust. 3 Regulaminu postanowiła, że:

3. Wysokość dodatku funkcyjnego określa tabela stanowiąca załącznik Nr 1 do niniejszego Regulaminu.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do Regulaminu Rada ustaliła konkretne kwoty dodatków funkcyjnych dla:

Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 1

Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 2

Dyrektor Gminnego Przedszkola nr 1

Wicedyrektor Szkoły Podstawowej nr 1

Wicedyrektor Szkoły Podstawowej nr 2

Wicedyrektor Gminnego Przedszkola nr 1

Z powyższych uregulowań załącznika do Regulaminu wynika, że wysokości dodatków w tym załączniku zostały ustalone dla stanowisk funkcyjnych w konkretnych placówkach oświatowych. Wskazane wyżej podmioty, zostały zatem wyraźnie zindywidualizowane, co oznacza, że normy prawne wynikające z załącznika Nr 1 do Regulaminu, zostały pozbawione cechy generalności. Tymczasem, uchwała podjęta w oparciu o przepis art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie natomiast z wyjaśnieniami zawartymi np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2016 r. (sygn. II OSK 1572/14, LEX nr 2037405), akty prawa miejscowego powinny zawierać normy o charakterze dostatecznie ogólnym oraz abstrakcyjnym i wyznaczać sposób zachowania się rodzajowo określonych adresatów w sytuacjach przewidzianych w tych normach, które nie konsumują się w razie ich zastosowania oraz obowiązują do czasu utraty przez nie mocy obowiązującej w przypadkach określonych w ustawie lub w nich samych (w przeciwieństwie do tzw. aktów jednostkowych). Cechą wyróżniającą akty prawa powszechnie obowiązującego jest to, że ich postanowienia rzutują na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowią podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Akt normatywny powszechny jest skierowany do nieograniczonego kręgu podmiotów. Cechy tej nie posiadają akty prawa skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie podporządkowanych lub podległych podmiotowi, który je tworzy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 lutego 2015 r., sygn. IV SA/Gl 527/14, LEX nr 1650080). Uchwałom można przypisywać walor aktów prawa miejscowego jedynie wtedy, jeśli ich regulacje nie ograniczają się do konkretnych sytuacji, ale z woli organu stanowiącego mogą być

wielokrotnie stosowane w nieograniczonej przestrzeni czasowej. Różnica pomiędzy uchwałą zwykłą a aktem generalnym wyrażać się będzie m.in. tym, iż uchwała zwykła regulować będzie prawne stosunki w indywidualnym przypadku, akt generalny natomiast ustala normy postępowania w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.01.2014 r., sygn. akt I SA/GI 1291113).

W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że formułowanie w akcie prawa miejscowego norm prawnych skierowanych do zindywidualizowanych podmiotów stanowi istotne naruszenie prawa, które w tym przypadku przesądza o wadliwości całego uregulowania dotyczącego wysokości dodatku funkcyjnego. Należy zauważyć, że wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie wadliwych przepisów uchwały, prowadziłoby do wypaczenia woli organu stanowiącego. Z uwagi bowiem na fakt zróżnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla różnych stanowisk funkcyjnych, niemożliwym do ustalenia byłaby wysokość dodatku dla wyeliminowanych podmiotów. Tym samym załącznik Nr 1 do Regulaminu narusza przepis art. 30 ust. 6 ustawy.

Przepisem § 10 Regulaminu Rada wskazała, że:

Wysokość dodatku za warunki pracy wynosi 20% stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, za każdą godzinę przepracowaną w warunkach trudnych lub uciążliwych określonych w ustawie Karta Nauczyciela i rozporządzeniu.

Organ nadzoru wskazuje, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do osobistej stawki godzinowej nauczyciela, jako podstawy do obliczenia wysokości stawki dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy podjęta została z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP zasady równego traktowania. Niewątpliwie realizacja zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunków i uciążliwych (stosownie do wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę do przyznania nauczycielom dodatku za warunki pracy zawartego w rozporządzeniu) jest jednakowo trudna lub uciążliwa dla każdego nauczyciela – bez względu na posiadane kwalifikacje, pełnione funkcje lub stopień awansu zawodowego. Odesłanie więc przez Radę do osobistej stawki godzinowej 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 osobistej stawki godzinowej 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, przyjęty przez Radę Gminy Chełm Śląski w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/GI 811/22, publ. CBOSA).

W ocenie organ nadzoru kwestionowana uchwała nie określa także warunków wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy – które w myśl art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy są obligatoryjnym elementem regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Tymczasem Rada przepisami rozdziału 7 Regulaminu wskazała jedynie wysokość nagród dla nauczycieli, sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół oraz kryteria przyznawania nagród, pomijając tryb ich przyznawania i tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku. Rada Gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. W postanowieniach uchwały powinny zatem znaleźć się regulacje odnoszące się do zakresu spraw określonych w art. 49 ust. 2 ustawy.

Konkludując, Rada Gminy w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 30 ust. 6, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Regulamin wydany na podstawie art. 30 ust. 6 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.

Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Ponadto w ocenie organu nadzoru przepis § 8 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że *Nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole, dodatek motywacyjny przyznaje Dyrektor każdej szkoły oddzielnie*, wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Podkreślić należy, że dodatek motywacyjny, jako składnik wynagrodzenia za pracę, jest przyznawany w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną – do których zalicza się szkoły – czynności w sprawach z zakresu pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Z kolei zgodnie z art. 68 ust. 5 ustawy – Prawo oświatowe dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Z przepisu tego wynika zatem jednoznacznie, że wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje dyrektor. Brak więc podstaw to regulowania powyższej materii w drodze aktu prawa miejscowego.

Powyżej opisane uchybienie 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).

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 V/30/2024 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz 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 i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Chełm Śląski, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/30/2024 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz 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 i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Chełm Śląski – 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