



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2019 r.

Poz. 6772

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.665.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/102/2019 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 5 września 2019 roku w sprawie zmiany uchwały nr XXVII/179/09 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie Gminy Koniecpol dodatków do wynagrodzenia, nagród i dodatków socjalnych, dalej jako „uchwała” w części określonej w:

- 1) podstawie prawnej uchwały w zakresie zwrotu „art. 49 ust. 2” i znajdującego się przed nim „przecinka” oraz § 1 ust. 5 i ust. 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 i art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.), dalej jako "ustawa" oraz z 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”,
- 2) § 1 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji, jak również z § 5 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy z dnia 31 stycznia 2005 roku (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie”,
- 3) § 1 ust. 3 uchwały w zakresie dodającym punkt 3, pkt 4 i pkt 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz art. 7 Konstytucji.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 września 2019 roku Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr XIII/102/2019 w sprawie zmiany uchwały nr XXVII/179/09 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie Gminy Koniecpol dodatków do wynagrodzenia, nagród i dodatków socjalnych. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2019 roku. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 ustawy w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części 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 z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5. Z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy wynika, że 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 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. Z regulacji § 5 pkt 2 rozporządzenia wynika, że do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, c) opiekuna stażu, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym. Z art. 49 ust. 2 ustawy wynika, że organy prowadzące szkoły ustalają 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, 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.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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). 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.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać. Organ ten powinien również wypełnić w całości delegację ustawową.

Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miejskiej w Koniecpolu w części określonej w podstawie prawnej uchwały w zakresie zwrotu „art. 49 ust. 2” i znajdującego się przed nim „przecinka” oraz § 1 ust. 5 i ust. 6 uchwały jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 i art. 49 ust. 2 ustawy oraz z art. 7 Konstytucji, albowiem Rada Miejska nie wypełniła w całości delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 pkt 4 i art. 49 ust. 2 ustawy. Rada Miejska zobowiązana była do określenia wysokości i warunków wypłacania nagród (art. 30 ust. 6 pkt. 4 ustawy) oraz wskazania, po jakim okresie pracy nagroda może zostać przyznana nauczycielowi. Materię związaną z nagrodami przewidzianymi przez art. 49 ustawy regulowały § 11 i § 12 uchwały Rady Miejskiej w Koniecpolu Nr XXVII/179/09 z dnia 26 marca 2009 roku, które zostały zmienione przedmiotową uchwałą. Stąd też organ stanowiący gminy w zmienionej uchwale miał zamiar w sposób kompleksowy, na nowo określić materię związaną z ww. nagrodami. Tymczasem w uchwale brak jest określenia wysokości nagród, o których mowa w art. 49 ustawy oraz warunków ich wypłacania. Co więcej,

z art. 49 ust. 2 ustawy wynika, że *organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród (...) uwzględniając w szczególności (...) zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku*. W ocenie organu nadzoru oznacza to, że rzeczą organu stanowiącego gminy jest określenie okresu pracy nauczyciela, po którym nagroda może zostać przyznana. Z przepisów ustawy wynika, że nagroda może zostać przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku, lecz organ stanowiący gminy powinien w uchwale podejmowanej na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy doprecyzować minimalny okres pracy, po którego przepracowaniu przysługuje nauczycielowi nagroda. Z tych przyczyn niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w punkcie 1 petitum zawiadomienia.

W ocenie organu nadzoru również regulacja § 1 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym § 7 lit. b (przyp. aut. uchwały Nr XXVII/179/09) *otrzymuje brzmienie: a) opiekuna stażu w wysokości 50,00 zł miesięcznie za każdego nauczyciela stażystę powierzonego opiece, b) wychowawcy klasy, w wysokości 300,00 zł c) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym, w wysokości 300,00 zł*, jest wadliwa. Z przepisu § 7 lit. b uchwały Nr XXVII/179/09 wynika, że *nauczycielowi przysługuje dodatek funkcyjny z tytułu wykonywania zadań wychowawstwa klasy, w wysokości 70 zł*. Niepoprawna legislacyjnie jest zmiana polegająca na zmianie § 7 lit. b uchwały w ten sposób, że wprowadza się do niego lit. a, lit. b oraz lit. c w sytuacji, w której w § 7 uchwały pierwotnej znajdują się lit. a i lit. c. Tym samym regulacja uchwały zmieniającej narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Ponadto wprowadzenie przedmiotowej zmiany doprowadziłoby do tego, że Rada Miejska w Koniecpolu dwukrotnie uregulowałaby uprawnienie do dodatku funkcyjnego dla opiekunów stażu. Z kolei uznanie, że zamiarem Rady Miejskiej w Koniecpolu była zmiana całego § 7, a nie wyłącznie § 7 lit. b uchwały pierwotnej spowodowałoby, że dodatku pozbawieni zostaliby nauczyciele pełniący funkcję doradcy metodycznego oraz nauczyciela konsultanta (§ 7 lit. c uchwały pierwotnej). Nie jest rzeczą organu nadzoru, jak również adresatów uchwały odgadywanie intencji organu stanowiącego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w stosunku do jej części określonej w punkcie 2 petitum zawiadomienia.

Organ stanowiący gminy był zobowiązany, zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy, do określenia *szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw*. Tymczasem regulacja § 1 ust. 3 uchwały w zakresie dodającym punkt 3, punkt 4 i punkt 5 do § 9 uchwały Nr XXVII/179/09 wykracza poza delegację z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy, gdyż nie stanowi ani warunków obliczania, ani też wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Z tych przyczyn niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały również w części określonej w punkcie 3 petitum zawiadomienia.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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, uchwała Rady Miejskiej w Koniecpolu Nr XIII/102/2019 z dnia 5 września 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak