



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 grudnia 2019 r.

Poz. 8103

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.777.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/248/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 października 2019 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 kryteriów i trybu przyznawania nagród za 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, nauczycielom przedszkoli, szkół oraz placówek, dla których organem prowadzącym jest Miasto Bielsko-Biała, w części:

- § 2 pkt 2, 4-5 uchwały, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP,
- załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- § 4 ust. 4 pkt 1 lit. f, § 4 ust. 4 pkt 2 lit. f, § 4 ust. 4 pkt 3 lit. a, b, § 4 ust. 5 pkt 2, 3 i 2 załącznika Nr 2 do uchwały, jako niezgodnej z art. 49 ust. 2 ustawy,
- § 6 ust. 6 załącznika Nr 2 do uchwały, jako niezgodnej z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W dniu 22 października 2019 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej uchwaliła regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz kryteriów i trybu przyznawania nagród za 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, nauczycielom przedszkoli, szkół oraz placówek, dla których organem prowadzącym jest Miasto Bielsko-Biała. W załączniku Nr 1 do uchwały Rada określiła wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W załączniku Nr 2 do uchwały z kolei uregulowała kryteria oraz 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.

Przepisem § 2 pkt 1 i 3 uchwały Rada Miejska postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XXXVII/888/2009 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 lutego 2009 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Bielsko-Biała oraz uchwały Nr XXIV/631/2008 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 29 kwietnia 2008 roku w sprawie przyjęcia regulaminu określającego kryteria i tryb przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród za

osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze. Następnie przepisami § 2 pkt 2, 4-5 uchwały Rada wprowadziła regulacje, których celem było uchylenie wszystkich uchwał nowelizujących powyższe uchwały pierwotne. W ocenie organu nadzoru działanie Rady wynikające z treści przepisu § 2 pkt 2, 4-5 uchwały jest niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji.

Należy podnieść, że 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 nowelizujących 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. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że one same w sobie nie podlegają „stosowaniu” w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: „to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony”. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie ich *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów - ich uchylanie po dniu ich wejścia w życie, a tym bardziej po uchyleniu uchwały pierwotnej jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalaśński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Miejską w Bielsku - Białej, godzą w „rudymen tarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2, 4-5 uchwały, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 30 ust. 6 ustawy organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, tu: Rada Miejska w Bielsku - Białej, 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.

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 1 – 4 i ust. 2 ustawy, wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z wynagrodzenia zasadniczego; dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy; wynagrodzenia za godziny

ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 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.

Zgodnie z kolei 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 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.

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę Miejską w Bielsku - Białej uchwała w części załącznika Nr 1 nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 ustawy. Nie określa on bowiem w sposób prawidłowy: wysokości i szczegółowych warunków przyznania dodatku motywacyjnego, wysokości dodatku funkcyjnego, jak również nie określa w ogóle ani wysokości ani warunków wypłacania nagród dla 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, 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 § 4 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska przewidziała, że dodatek motywacyjny, w wysokości nie niższej niż 150,00 zł i nie wyższej niż 1800,00 zł przyznaje:

- 1) nauczycielowi – dyrektor,
- 2) dyrektorowi – prezydent,

w zależności od spełnienia warunków, o których mowa w § 6 rozporządzenia oraz § 4 ust. 4 niniejszego regulaminu.

W następstwie tego uregulowania przepisem § 4 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła o przyznaniu dodatku motywacyjnego, po spełnieniu co najmniej 5 z wymienionych w tym przepisie warunków. 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 150 złotych, a od których - 1800 złotych. Należy zauważyć, że ogólnie w orzecznictwie oraz w praktyce nadzorczej przyjmuje się, że określanie wysokości dodatku motywacyjnego, ma mało ścisły charakter i nie wymaga tak wysokiej precyzji, jaka ma miejsce w przypadku dodatku funkcyjnego. Zazwyczaj jednak rozpiętość widełek zaznaczających wysokość dodatku motywacyjnego nie jest zbyt duża. W rozpatrywanej sprawie rozbieżność między dolną a górną wysokością dodatku motywacyjnego wynosi 1650 złotych – i poza określeniem dolnej i górnej granicy wysokości dodatku, brak jakichkolwiek innych zasad dla podmiotu przyznającego dodatek, którymi mógłby się kierować określając jego wysokość. Brak takich przesłanek (wytycznych) powoduje zupełną uznaniowość, trudną - a nawet niemożliwą - do zweryfikowania potem przez Radę Miejską. 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 § 4 ust. 3 i 4 załącznika Nr 1 do uchwały 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 przepisów 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 tym miejscu należy również podnieść, że przepisem § 4 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały wskazano organy kompetentne do przyznania dodatku motywacyjnego, jak również okres przyznania dodatku. Tymczasem uregulowania tego typu nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 274/05, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) *Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania, a więc wydania należnych pieniędzy. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, o okresach, w jakich przysługują bądź nie przysługują dodatki do wynagrodzenia, a także o organach właściwych do ich przyznania* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 5 września 2006 r. IV SA/Wr 396/05 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r. II SA/Go 1146/17).

Jednocześnie wskazać należy, że użyte w § 4 ust. 4 pkt 14 załącznika Nr 1 do uchwały również narusza art. 2 Konstytucji RP. Dodatek motywacyjny jest bowiem uzależniony od niejasnego pojęcia: „dbanie o właściwy klimat pracy”.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Bielsku – Białej w sposób nieprawidłowy uregulowała również wysokość dodatku funkcyjnego. Przepisem § 5 ust. 4 pkt 13 – 18 załącznika Nr 1 do uchwały Rada ustaliła konkretne kwoty dodatków funkcyjnych dla:

- Dyrektora Bielsko-Bialskiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli,
- Wicedyrektora Bielsko-Bialskiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli,
- Dyrektora Bielskiego Szkolnego Ośrodka Gimnastyki Korekcyjno-Kompensacyjnej,
- Wicedyrektora Bielskiego Szkolnego Ośrodka Gimnastyki Korekcyjno Kompensacyjnej,
- Dyrektora Bielskiego Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego,
- Wicedyrektora Bielskiego Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego.

Z powyższych uregulowań uchwały wynika, że wysokości dodatków w tym przepisie zostały ustalone dla stanowisk funkcyjnych w konkretnych placówkach oświatowych. Wskazane wyżej podmioty, zostały zatem wyraźnie zindywidualizowane, co oznacza, że normy prawne wynikające z § 5 ust. 4 pkt 13 – 18 załącznika Nr 1 do uchwały, 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/GI 527/14, LEX nr 1650080). Uchwałą 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 konieczne staje się stwierdzenie nieważności całego przepisu § 5 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały, którego z kolei brak przesądzi o legalności całego załącznika Nr 1 do uchwały.

Karta Nauczyciela zawiera w sobie dwie odrębne podstawy prawne do wydania przez organ stanowiący uchwał w sprawie nagród nauczycieli. W myśl art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy rada gminy ustala wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (w tym nagród). Zważyć jednak trzeba, że norma art. 30 ust. 6 ustawy zawiera upoważnienie do kompleksowej regulacji w drodze jednego regulaminu, gdyż przepis ten posługuje się zwrotem "regulamin" w liczbie pojedynczej. Niedopuszczalne będzie tym samym wydawanie na jego podstawie kilku odrębnych uchwał. Regulamin wydany na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy musi zawierać wszystkie elementy przedmiotowo istotne szczegółowo w nim wymienione. Za legalną może uchodzić więc tylko taka uchwała, która w pełni realizuje delegację ustawową z tego przepisu.

Drugim przepisem zawierającym delegację do ustalenia kwestii związanych z nagrodami jest art. 49 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy ustala kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli, uwzględniając w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo-wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, 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. Upoważnienie zawarte w tym przepisie zawiera dodatkowo, w przeciwieństwie do art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, wytyczne co do treści aktu.

Konfrontując więc oba przepisy stwierdzić trzeba, że:

- na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy rada gminy określa wysokość i warunki wypłacania nagród,
- na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy rada gminy ustala kryteria i tryb przyznawania nagród.

Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień muszą być rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Prowadzi to do uznania, że w przedmiocie nagród dla nauczycieli rada gminy powinna podjąć dwie uchwały tj. wysokość i warunki ich wypłacania winna określić w tylko regulaminie, zaś kryteria i tryb przyznawania w uchwale wydawanej na podstawie art. 49 ust. 2, bądź ewentualnie w regulaminie wynagradzania nauczycieli rada może zawrzeć materię określoną w przepisie art. 49 ust. 2 ustawy – ale nie odwrotnie.

W przedmiotowej sprawie, jak wynika z powołanych w podstawie prawnej uchwały art. 30 ust. 6 oraz art. 49 ust. 2 ustawy oraz z tytułu uchwały, Rada Miejska w Bielsku – Białej podjęła próbę uregulowania obu materii w jednej uchwale. Należy jednakże stwierdzić, że pomimo oparcia swych działań o art. 30 ust. 6

ustawy, Rada w istocie nie ustaliła w uchwale ani wysokości ani warunków wypłacania nagród dla nauczycieli. Tym samym uchwała w części załącznika Nr 1 została pozbawiona elementów obligatoryjnych wynikających z art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa wpływające na legalność całego załącznika, albowiem tylko regulamin zawierający wszystkie elementy wskazane w art. 30 ust. 6 ustawy może uchodzić za legalny.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, na niezgodność z prawem przepisów: § 4 ust. 4 pkt 1 lit. f, § 4 ust. 4 pkt 2 lit. f, § 4 ust. 4 pkt 3 lit. a, b, § 4 ust. 5 pkt 2, 3 i 2 załącznika Nr 2 do uchwały.

Zgodnie 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.

W wyżej wymienionych przepisach załącznika Nr 2 do uchwały ustalone zostały kryteria, jakie powinien spełniać nauczyciel, typowany do nagrody Prezydenta Miasta i dyrektora szkoły, jak również ustalone zostały kryteria, które powinien spełniać dyrektor szkoły, aby otrzymać nagrodę Prezydenta Miasta. Wśród nich znalazły się oto takie warunki:

- dzielenie się wiedzą i doświadczeniem z innymi nauczycielami poprzez upowszechnianie i promocję własnych kompetencji zawodowych, metod i form pracy z uczniem stanowiących inspirację dla innych nauczycieli,
- motywowanie rodziców do udziału w życiu szkoły,
- systematyczne podnoszenie umiejętności zawodowych zapewniających ciągły rozwój i doskonalenie jakości pracy szkoły,
- wysokie umiejętności organizacyjne, strategiczne myślenie i zaangażowanie w ciągły rozwój i podnoszenie jakości pracy szkoły,
- wysokie umiejętności interpersonalne i komunikacyjne, wyróżniająca staranność o właściwe warunki i klimat pracy,
- szczególne zaangażowanie i podejmowanie działań zapewniających utrzymanie powierzonego mienia w stanie gwarantującym prawidłowe funkcjonowanie szkoły, systematyczne wzbogacanie bazy szkolnej.

W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej kryteria podmiotowe nie są związane z osiągnięciami nauczyciela w jego pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Niektóre z nich należą do zwykłych obowiązków zawodowych nauczyciela bądź dyrektora. Należy podkreślić, że wskazane przez Radę kryteria związane z podnoszeniem kwalifikacji i doskonaleniem zawodowym, zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela - należą do obowiązków nauczyciela. Jak stanowi powołany przepis, w ramach czasu pracy, o którym mowa w ust. 1, oraz ustalonego wynagrodzenia nauczyciel obowiązany jest realizować zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym. Ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy nauczyciela, które związane są tylko i wyłącznie z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, inne kryteria nie związane ściśle z pracą nauczyciela nie mają w tym zakresie znaczenia. Podkreślić zatem należy, iż art. 49 ust. 2 ustawy wyczerpująco określa, co może być przedmiotem regulacji Rady w zakresie uchwalania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli. W ocenie organu nadzoru cytowane wyżej zapisy załącznika Nr 2 do uchwały, nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa.

Dodatkowo należy stwierdzić, że zawarty ww. przepisach uchwały zwrot: „wyróżniająca staranność o właściwe warunki i klimat pracy” jest pojęciem nieostrym, a w konsekwencji powoduje niejasność i nieprecyzyjność przepisów uchwały, co w konsekwencji oznacza naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Rada Miejska powinna unikać posługiwania się takimi zwrotami, gdyż stopień ich niedookreślenia prowadzi do daleko idącej subiektywizacji w ocenie. Biorąc pod uwagę, że zwrot taki dotyczy kryteriów, których spełnienie jest warunkiem koniecznym, aby nagroda mogła zostać nauczycielowi (dyrektorowi) przyznana, powinny być one sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jak również wykluczający wszelką dowolność w ocenie tego,

czy zostały one przed danego nauczyciela spełnione. Należy mieć na uwadze, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego, dlatego tak istotne jest, aby była jasna i zrozumiała zarówno dla jej adresatów, jak i organu stosującego prawo. W kontekście tych wyjaśnień w ocenie organu nadzoru za niezgodny również z art. 2 Konstytucji RP należy uznać § 6 ust. 6 załącznika Nr 2 do uchwały, zgodnie z treścią którego: *W uzasadnionych przypadkach nagrody mogą być przyznane z okazji innych ważnych wydarzeń w życiu szkoły (np. nadanie imienia szkole, przejście nauczyciela na emeryturę, obchody jubileuszy)*. Tak sformułowana norma prawna dodatkowo oznacza niedopuszczalną subdelegację wyłącznych uprawnień organu stanowiącego na organ wykonawczy.

Konkludując, Rada Miejska w Bielsku - Białej w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 30 ust. 6 oraz art. 49 ust. 2 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Tym samym uchwałą Nr XII/248/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 października 2019 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 kryteriów i trybu przyznawania nagród za 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, nauczycielom przedszkoli, szkół oraz placówek, dla których organem prowadzącym jest Miasto Bielsko-Biała, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w określonej części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak