



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 46

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.872.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 grudnia 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 100/XVII/2019 Rady Gminy Rędziny z dnia 26 listopada 2019 roku w sprawie Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Rędziny, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 listopada 2019 roku Rada Gminy Rędziny podjęła uchwałę Nr 100/XVII/2019 w sprawie Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Rędziny. Załącznik do uchwały stanowi ww. Regulamin. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości 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. W art. 30 ust. 6 ustawy wskazano, iż organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególne stopnie 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.

Natomiast, precyzując wyżej przytoczone przepisy w zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy przewidziano, że *minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego*. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie”.

W treści § 5 ww. rozporządzenia określono, iż *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) opiekuna stażu, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym*. Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 21 lipca 2016 roku, sygn. akt: II SA/OI 799/16, LEX nr 2107383 interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela należy dojść do wniosku, że *z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego (w tym dodatku funkcyjnego) musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość. Dodatek funkcyjny stanowiący stały składnik wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono określone stanowisko lub funkcje (...), powinien zostać określony w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego zależy od organu uchwalodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa. Uchwalodawca musi jednak określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (podobnie również wyrok NSA z 5 marca 2014 roku, sygn. akt: I OSK 2908/13, CBOSA)*.

Z kolei w § 6 rozporządzenia wskazano, że *do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą: 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym; 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela; 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem; 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej*.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji *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 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) 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 Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia

2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że 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. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

W ocenie organu nadzoru regulacja uchwały dotycząca dodatku motywacyjnego jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

W przepisie § 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Rędziny wskazała, że *w zależności od spełniania ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego o którym mowa w rozporządzeniu oraz spełniania warunków określonych w § 4 niniejszego regulaminu nauczycielowi, w tym nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora szkoły, może być przyznany dodatek motywacyjny.* W ocenie organu nadzoru, użyty przez Radę Gminy zwrot *w zależności od spełnienia ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, o których mowa w rozporządzeniu oraz spełnienia warunków określonych w § 4 niniejszego regulaminu* jest niejasny i nie wypełnia prawidłowo delegacji z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Z redakcji rozdziału 2 załącznika do uchwały nie wynika, jakie kryteria należy spełnić, aby uzyskać dodatek motywacyjny. Nie sposób ustalić, czy intencją Rady Gminy było, aby warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego było spełnienie wszystkich kryteriów określonych w § 3 i § 4 załącznika do uchwały. Nie można ustalić, według jakich przesłanek będzie ustalane spełnienie ogólnych warunków uzyskania dodatku oraz warunków określonych w § 4 załącznika do uchwały. Po dokonaniu przez uprawniony podmiot oceny, że nauczyciel spełnił wszystkie kryteria określone w § 3 i § 4 załącznika do uchwały do przyznania dodatku motywacyjnego, jest on obowiązany temu nauczycielowi dodatek przyznać. Uregulowanie przez Radę Gminy warunków przyznawania dodatku w ww. sposób skutkuje tym, że dodatek ten ma charakter w pełni uznaniowy i nawet po spełnieniu przez nauczyciela wszystkich przesłanek (warunków) uprawniających do dodatku motywacyjnego, może zostać mu przyznany w minimalnej wysokości i na najkrótszy okres. Z treści załącznika do uchwały nie można wywieść, jaki powinien być „poziom spełnienia” wskazanych w rozporządzeniu i załączniku do uchwały warunków, żeby uzyskać dodatek motywacyjny np. w minimalnej wysokości i na najkrótszy okres, czy w maksymalnej wysokości i na najdłuższy okres. Rada Gminy wskazała jedynie w § 4 ust. 9 załącznika do uchwały, że *dodatek motywacyjny powinien być zróżnicowany w zależności od stopnia realizacji zadań wymienionych w pkt 2 i 3*, co oznacza, że regulacja uchwały w tym zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być skonstruowana poprawnie językowo i logicznie oraz zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Wobec powyższego przedmiotowa regulacja narusza określoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Poza delegację z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy wykracza regulacja § 4 ust. 3, ust. 4, ust. 6 i ust. 10 załącznika do uchwały, w której wskazuje się podmiot uprawniony do przyznania dodatku.

Wadliwe uregulowanie materii związanej z dodatkiem motywacyjnym skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całości uchwały.

W ocenie organu nadzoru regulacja rozdziału 3 załącznika do uchwały dotycząca dodatków funkcyjnych jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. W § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, w części tabelarycznej wskazano, że dodatek funkcyjny przysługuje w wysokości wskazanej w kolumnie 2 i 3 tabeli. Niektóre stawki dodatku zostały określone w sposób konkretny (np. opiekuna stażu, wychowawcy klasy, nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym), inne zaś poprzez wskazanie granic dodatku (od – do, np. dyrektora przedszkola, dyrektora szkoły, wicedyrektora szkoły, osoby pełniące inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie, doradcy metodycznego, nauczyciela konsultanta). W § 5 ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, że *wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły ustala Wójt Gminy uwzględniając: a) . wielkość szkoły; b) . strukturę organizacyjną szkoły; c) . złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska; d) . liczbę stanowisk kierowniczych; e) . wyniki pracy szkoły*. Z kolei w § 5 ust. 4 załącznika do uchwały określono, że *wysokość dodatku funkcyjnego dla pozostałych stanowisk ustala dyrektor szkoły uwzględniając: a) . rodzaj zajmowanego stanowiska; b) . złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska*. Rada Gminy Rędziny nie spełniła wymogu konkretności dodatku funkcyjnego, gdyż uchwała nie normuje szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Wprawdzie Rada Gminy może określić wysokość stawek dodatku funkcyjnego posługując się przedziałem kwotowym, lecz brak jednoczesnego określenia szczegółowych warunków ustalania konkretnej wysokości tego dodatku ceduje na organ przyznający rzeczony dodatek w zasadzie nieograniczoną (w zakresie wyznaczonym skrajnymi przedziałami) kompetencję do jego określania w indywidualnej sprawie dla beneficjenta tego dodatku. Tymczasem właśnie takiej sytuacji, tj. wyeliminowaniu (optymalnie), względnie maksymalnemu ograniczeniu luzu decyzyjnego w powyższym zakresie ma przeciwdziałać ustawowy wymóg określania przez organ uchwałodawczy gminy szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego. Pominięcie szczegółowych zasad przyznawania przedmiotowych dodatku funkcyjnego nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji określenia skrajnych przedziałów wysokości stawek dodatku, czego badana uchwała jest dowodem. W ocenie organu nadzoru, konieczne jest takie określenie kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego, by stawki tego dodatku można było określić stosownie do intencji organu, jak i by uprawniony do dodatku mógł je zidentyfikować. Podanie jedynie ich przedziałów kwotowych, różnicujących wysokość stawki tego dodatku dla poszczególnych stanowisk, nie może zostać uznane za określające prawidłowo wysokości stawek omawianego dodatku. Wysokość dodatku funkcyjnego nie może być uzależniona od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Z treści § 5 załącznika do uchwały nie sposób ustalić, w jaki sposób na wysokość dodatku funkcyjnego wpływa wielkość szkoły, struktura organizacyjna szkoły, złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, liczba stanowisk kierowniczych, czy też wyniki pracy szkoły.

Co więcej, w ocenie organu nadzoru również czynniki wpływające na wysokość dodatku funkcyjnego (§ 5 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały) zostały określone w sposób nieprawidłowy. Przykładowo, za niezgodne z prawem należy potraktować uzależnienie wysokości dodatku od złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, struktury organizacyjnej szkoły, czy też od liczby pozostałych stanowisk kierowniczych w szkole. Regulacja uchwały w tym zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna.

Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są między innymi wicedyrektorzy przedszkoli (§ 5 rozporządzenia). Regulacja uchwały dotyczy zaś wyłącznie dyrektorów przedszkoli. Pominięta więc została funkcja, z którą ustawodawca wiąże uprawnienia do przyznania dodatku.

Z powyższych przyczyn regulacja § 5 załącznika do uchwały nie odpowiada delegacji ustawowej, w jaką ustawodawca wyposażył organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, co oznacza, że niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Rada Gminy Rędziny w sposób nieprawidłowy określiła również wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatku za warunki pracy. Z art. 34 ust. 1 ustawy wynika, że *nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy*. Tak samo z § 9 rozporządzenia wynika, że *dodatek przysługuje za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych*. Tymczasem Rada Gminy Rędziny w § 6 ust. 1 załącznika do uchwały wskazała, że dodatek przysługuje za pracę w warunkach *trudnych lub uciążliwych dla zdrowia*. Tym samym Rada Gminy określiła dodatek za pracę w warunkach nieprzewidzianych przez ustawodawcę.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Rada Gminy wskazała w § 4 ust. 7 załącznika do uchwały, że *dopuszcza się zwiększenie maksymalnej stawki dodatku motywacyjnego dla nauczyciela lub dyrektora szkoły za dodatkowe zadania zlecone przez organ prowadzący, w tym, w przypadku udziału szkoły w projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej, nie więcej jednak niż do 50% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela*. Z kolei w § 4 ust. 8 załącznika do uchwały Rada określiła, że *w przypadku udziału szkoły w projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej istnieje możliwość przyznania na czas realizacji projektu dodatku motywacyjnego dla nauczyciela lub dyrektora w wysokości od 1% do 50% wynagrodzenia zasadniczego, płaconego ze środków Unii Europejskiej i nie zaliczanego do średniego wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego*. Wysokość dodatku motywacyjnego określonego w niniejszym punkcie ustala się, biorąc pod uwagę regulacje w zakresie finansowania danego projektu, a także zadania i zaangażowanie danego nauczyciela w realizację projektu. W § 4 ust. 7 wskazano, że dodatek przysługuje za *dodatkowe zadania zlecone przez organ prowadzący, w tym w przypadku udziału szkoły w projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej*. Oznacza to, że Rada Gminy wprowadziła katalog otwarty przesłanek przyznania dodatku motywacyjnego, przyznając uprawnienie do dodatku motywacyjnego za realizację dodatkowych zadań zleconych przez organ prowadzący. Nie sposób ustalić, jaki jest stosunek regulacji § 4 ust. 7 załącznika do uchwały do jej § 4 ust. 8, a mianowicie czy § 4 ust. 8 stanowi doprecyzowanie § 4 ust. 7 załącznika do uchwały. Powyższe regulacje naruszają więc art. 2 Konstytucji.

Regulacja § 5 ust. 5 i ust. 6 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 30 ust. 6 ustawy. Zawarte w art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela upoważnienie w żadnym przypadku nie oznacza, że organ stanowiący gminy może decydować, kto i kiedy zachowuje prawo do wynagrodzeń, a kiedy je traci* (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2009, sygn. akt IV SA/G1364/09, LEX nr 576830). W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków", w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy jakichkolwiek warunków utraty, czy nieprzyznawania tych dodatków (wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r, sygn. akt I OSK 180/09, publ. CBOSA). Oznacza to, że regulacja § 5 ust. 5 i ust. 6 załącznika do uchwały narusza art. 30 ust. 6 ustawy.

Zarzut naruszenia art. 30 ust. 6 ustawy dotyczy również regulacji § 6 ust. 3 załącznika do uchwały (gdyż organ stanowiący gminy nie może decydować, kto i kiedy zachowuje prawo do wynagrodzenia, a kiedy je traci) oraz § 8 ust. 3 załącznika do uchwały.

Z kolei § 6 ust. 5 załącznika do uchwały modyfikuje kategorie nauczycieli uprawnione do przyznania dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy. W § 8 i § 9 rozporządzenia wskazane zostały prace, które uznaje się za wykonywane w trudnych warunkach i w warunkach uciążliwych. Tymczasem Rada Gminy Rędziny zrównała te prace z funkcją nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach lub przedszkolach. W ocenie organu nadzoru taka regulacja jest niezgodna z prawem, szczególnie w sytuacji, w której z tytułu powierzenia stanowiska kierowniczego w szkołach lub przedszkolach przysługuje nauczycielowi inny dodatek, a mianowicie dodatek funkcyjny.

Regulacja § 7 ust. 4 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy, albowiem nie stanowi ona szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

W § 9 ust. 6, ust. 7 i ust. 7a załącznika do uchwały zostały ustalone kryteria, jakie powinien spełniać nauczyciel typowany do nagrody dyrektora szkoły i wójta. Wśród nich znalazły się takie warunki, jak: samokształcenie i doskonalenie zawodowe, szczególne osiągnięcia w kierowaniu zespołem, powszechnie uznany dorobek naukowy, szeroko pojęta gospodarność, organizacja pracy placówki, umiejętność kierowania zespołem ludzkim, terminowe i rzetelne wywiązywanie się z zadań zleconych przez organ prowadzący i sprawujący nadzór pedagogiczny. W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej kryteria nie są związane z osiągnięciami nauczyciela w jego pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej lub też są określone w sposób niejasny. Niektóre z nich należą do zwykłych obowiązków zawodowych nauczyciela bądź dyrektora. Przykładowo, wskazane przez Radę kryteria związane z podnoszeniem kwalifikacji i doskonaleniem zawodowym, zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy 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 regulacje załącznika do uchwały, nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa.

Dodatkowo należy stwierdzić, że zawarte w ww. przepisach uchwały zwroty: *szczególne osiągnięcia, powszechnie uznany, szeroko pojęta* są pojęciami nieostrymi, a w konsekwencji powoduje to niejasność i nieprecyzyjność przepisów uchwały. Regulacja uchwały w tym zakresie narusza art. 2 Konstytucji. Rada Gminy 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 istotne jest, aby była jasna i zrozumiała zarówno dla jej adresatów, jak i organu stosującego prawo.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż regulacja uchwały w wielu miejscach nie spełnia wymogu przyzwoitej legislacji. Tytułem przykładu, w § 8 załącznika do uchwały brak jest ust. 1, zaś regulacja rozpoczyna się od ust. 2; w § 9 po ust. 7 zamiast ust. 8 wprowadzono ust. 7a, mimo, że przedmiotowa uchwała nie wprowadza przepisów zmieniających a nowy Regulamin. Z kolei w § 9 ust. 6 lit. a załącznika do uchwały kryterium przyznawania nagrody dyrektora szkoły stanowi m. in. *zdolność stymulowania ożwoju ucznia*. Prawdopodobnie organ stanowiący Gminy miał na myśli rozwój ucznia, lecz nie jest rzeczą adresatów uchwały odgadywanie intencji Rady Gminy.

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 Nr 100/XVII/2019 Rady Gminy Rędziny z dnia 26 listopada 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**