



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 maja 2023 r.

Poz. 4540

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.619.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/511/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolu, szkole, zespole szkolno-przedszkolnym, prowadzonych przez Gminę Krupski Młyn, w całości, 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”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Krupski Młyn na sesji w dniu 25 kwietnia 2023 roku uchwałą Nr LII/511/23 uchwaliła regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolu, szkole, zespole szkolno-przedszkolnym, prowadzonych przez Gminę Krupski Młyn, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała między innymi art. 30 ust. 6 i 6a i art. 49 ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2023 roku.

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

Analiza treści wskazanego upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, że określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały, ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć nią 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Niniejsza uchwała nie określa w sposób prawidłowy: wysokości i szczegółowych warunków przyznania dodatku motywacyjnego, 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. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy określiła wysokość dodatku motywacyjnego w następujący sposób:

2. Dodatek motywacyjny przyznaje się w wysokości od 50 zł do 700 zł.

Ponadto należy zaważyć, że przepisem § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że *1. Przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego uzależnione jest od spełnienia co najmniej dwóch z następujących warunków:*, po czym dokonała wyliczenia przesłanek, branych pod uwagę przy ustalaniu dodatku.

Rada nie dookreśliła jednakże, w jaki sposób wystąpienie tych kryteriów wpłynie na wysokość dodatku motywacyjnego. To jest, od zaistnienia których wymagań, wysokość dodatku motywacyjnego będzie wynosić 50 zł, a od których – odpowiednio do: 700 zł.

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 może wynosić nawet 650 zł – i poza określeniem dolnej i górnej granicy wysokości dodatku, brak jakichkolwiek 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 wymagań określonych w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały jeden nauczyciel otrzyma dodatek motywacyjny w wysokości 50 zł, a drugi do 700 zł.

Brak takich przesłanek (wytycznych) powoduje zupełną uznaniowość, trudną - a nawet niemożliwą - do zweryfikowania potem przez Radę Gminy, ale również adresatów uchwały. 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. Wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, w taki sposób, by precyzyjnie i kompleksowo realizowały one delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowania nie spełniają jednak ww. wymogów.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 listopada 2020 roku (sygn. akt I OSK 1303/20, LEX nr 3080001), 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, procentowa, przedział określający dodatek w wysokości „od-do”. Nie mniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku możliwa do określenia.

Określenie w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały tak zróżnicowanych kwot dodatku bez żadnego doprecyzowania, w jaki sposób ta wysokość będzie ustalana, skutkuje niejasnością i nieokreślonością 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 jednak jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ stosujący uchwałę i 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.

Konkludując, Rada Gminy w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa – skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Regulamin wydany na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy 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. Cytowany wyżej przepis Karty Nauczyciela stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to z jednej strony obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z wymienionego art. 30 ust. 6 ustawy. Na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Mając na uwadze, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Niewypełnienie przez radę jej kompetencji przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/511/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych

w przedszkolu, szkole, zespole szkolno-przedszkolnym, prowadzonych przez Gminę Krupski Młyn, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy