



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2023 r.

Poz. 686

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.32.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/443/2022 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli i szkół podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska”, 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 zezm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej na sesji dnia 15 grudnia 2022 roku uchwałą Nr LVI/443/2022 uchwaliła Regulamin wynagradzania nauczycieli przedszkoli i szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska wskazała między innymi: art. 30 ust. 6 i 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 grudnia 2022 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.

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę Miejską uchwała 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, dodatku funkcyjnego, jak również dodatku za warunki pracy, 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. 6 załącznika do uchwały Rada Miejska określiła wysokość dodatku motywacyjnego w następujący sposób:

6. Ustala się następujące stawki dodatku motywacyjnego:

1) dla dyrektora do 30% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego magistra z przygotowaniem pedagogicznym

2) dla wicedyrektora do 20% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego magistra z przygotowaniem pedagogicznym

3) dla nauczycieli do 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego magistra z przygotowaniem pedagogicznym.

Na wstępie należy podnieść, że określenie „wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela dyplomowanego magistra z przygotowaniem pedagogicznym” jest niejasne. Nie jest bowiem wiadomym, czy chodzi o minimalne wynagrodzenie zasadnicze określone w rozporządzeniu, czy też wynagrodzenie ustalane dla nauczyciela w danej szkole. Tymczasem przepisy prawa miejscowego stanowione na podstawie upoważnienia ustawowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takich przepisów powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować bądź, jakie uprawnienia na mocy tych przepisów mu przysługują. Z kolei organ stosujący owe przepisy musi wiedzieć, w jaki sposób ma je zinterpretować. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji (zob. w tej materii: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2002 r., sygn. akt U 3/02; publ. OTK Z.U. 2002/7A/95 oraz z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; publ. OTK Z.U. 2005/8A/92). W konsekwencji nieprecyzyjnie określonego pojęcia „wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela dyplomowanego magistra z przygotowaniem pedagogicznym” organ stosujący uchwałę będzie miał trudności z prawidłowym jej wykonaniem. Powyższy zarzut nieprawidłowego odniesienia do „wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego magistra z przygotowaniem pedagogicznym” należy postawić także w przypadku przepisów § 8 ust. 6 i 7 załącznika do uchwały ustalających wysokość nagród Dyrektora i Burmistrza. W ocenie organu nadzoru tak niejednoznacznie sformułowana norma prawna w sposób istotny narusza prawo, a w konsekwencji przesądza o nieprawidłowym

uregulowaniu obligatoryjnego elementu uchwały, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Ponadto należy zważyć, że przepisem § 4 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że *Wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli, ustalana jest w oparciu o następujące kryteria:*, po czym dokonała wyliczenia przesłanek, branych pod uwagę przy ustalaniu dodatku. Z kolei przepisem ustępu 3 Rada postanowiła, że: *Wysokość dodatku motywacyjnego dla dyrektorów, ustalana jest w oparciu o kryteria wyżej wymienione, a w szczególności w oparciu o kryteria określone w ust. 2 pkt 4 regulaminu.*

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 1% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego magistra z przygotowaniem pedagogicznym, a od których – odpowiednio: 30% tego wynagrodzenia – w przypadku dyrektora, 20% – w przypadku wicedyrektora, 10% – w przypadku nauczyciela.

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 1200 złotych – i poza określeniem 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. 2 i 3 załącznika do uchwały jeden nauczyciel otrzyma dodatek motywacyjny w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego, a drugi 10% czy 30% tego wynagrodzenia.

Brak takich przesłanek (wytycznych) powoduje zupełną uznaniowość, trudną – a nawet niemożliwą – do zweryfikowania potem przez Radę Miejską, 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. Uznaniowość w przyznawaniu dodatku motywacyjnego potęguje dodatkowo posłużenie się przez Radę Miejską w § 4 ust. 2 pkt 1-4 załącznika do uchwały sformułowaniem: „w szczególności”. W ocenie organu nadzoru, użycie w powołanej regulacji załącznika do uchwały sformułowania „w szczególności” powoduje, że katalog przesłanek uwzględnianych przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w załączniku do uchwały, przesłanki przyznawania dodatku. W konsekwencji ww. regulacją w zakresie sformułowania „w szczególności” załącznika do uchwały Rada Miejska przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo wskazania innych przesłanek, które będą uwzględniane przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego. 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. 6 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 żeby organ stosujący uchwałę i przyznający dodatek, jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwalodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli i co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że warunki uprawniające do uzyskania dodatku motywacyjnego określone w § 4 ust. 2:

- pkt 3 lit. g: - tworzenie dobrego klimatu pracy i właściwych stosunków międzyludzkich,
- pkt 4 lit. c - podnoszenie kwalifikacji i doskonalenie zawodowe oraz wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli, zgodnie z potrzebami danej szkoły;
- pkt 4 lit. d - racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi szkoły,
- pkt 4 lit. e - przestrzeganie dyscypliny budżetowej w oparciu o posiadane środki finansowe;
- pkt 4 lit. j - rozsądne i przemyślane prowadzenie polityki kadrowej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
- pkt 4 lit. k - przestrzeganie dyscypliny pracy i wymagania jej przestrzegania od pracowników;

bądź należą do podstawowych obowiązków podmiotów lub zostały sformułowane w sposób niedookreślony bądź też nie mieszczą się w ogólnych warunkach przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego wynikających z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Zgodnie z ww. przepisem bowiem do takich warunków 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.

Dodatek motywacyjny jest dodatkiem odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy rozporządzenia, a także samej ustawy należy stwierdzić, że regulacje rozporządzenia określające ogólne warunki przyznania dodatku motywacyjnego, będą stanowiły granice normatywne dla unormowań regulaminów gminnych. Tym samym przyjęte przez radę gminy warunki dotyczące dodatków motywacyjnych mogą uszczegóławiać czy rozwijać warunki „ministerialne”, nie mogą jednak od nich treściowo odbiegać i wykraczać poza materię w nich określoną. Jak stwierdził bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 roku: *Skoro więc na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy 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) został upoważniony przez ustawodawcę do określenia, w drodze rozporządzenia, „ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego”, zaś organ prowadzący szkołę (będący jednostką samorządu terytorialnego), na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – do określenia, w drodze regulaminu, „szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków”, to jest jasne, że ustalone w regulaminie „szczegółowe warunki”, muszą się mieścić w ramach „ogólnych warunków” wynikających z rozporządzenia.* (sygn. akt. IV SA/Po 887/19, wyrok publikowany w CBOSA).

Dalej, należy wskazać, że w sposób nieprawidłowy Rada Miejska określiła kwestie dotyczące dodatku funkcyjnego. Zgodnie z treścią § 5 ww. rozporządzenia „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) mentora, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym”.

Tymczasem, w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Rada określiła wysokość dodatku funkcyjnego jedynie dla:

- dyrektora szkoły,
- dyrektora przedszkola,
- wicedyrektora,
- kierownika świetlicy,
- mentora/opiekuna stażu,
- wychowawcy w przedszkolu.

Rada pominęła w uchwale ustalenie dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta oraz dla wychowawcy klasy (w szkole). Rada nie unormowała zatem wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. W konsekwencji Rada Gminy dla wskazanych kategorii nauczycieli nie określiła także szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Nawet jeśli w Gminie na dzień podjęcia uchwały nie było doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, to nie znaczy, że w przyszłości, w okresie obowiązywania regulaminu osoby sprawującej taką funkcję nie będzie. Natomiast wychowawcy klas (oddziałów) muszą funkcjonować w każdej szkole, a Rada obowiązana była do określenia wysokości przysługującego im dodatku funkcyjnego. Przepis art. 34a ust. 2 Karty Nauczyciela określa bowiem wyłącznie minimalną wysokość tego dodatku. Konkretyzacja tej wysokości winna nastąpić w regulaminie uchwalonym przez organ stanowiący. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, w tym zakresie w sposób niekompletny została zrealizowana delegacja ustawowa z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy dotycząca wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego. Dodatkowo należy stwierdzić, że Rada ustalając przepisem § 5 ust. 2 załącznika do uchwały wysokość dodatku funkcyjnego dla „wychowawcy w przedszkolu” posłużyła się pojęciem nieznanym ww. rozporządzeniu, które to dokonuje rozróżnienia funkcji na funkcje: *wychowawcy klasy* i *nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym*.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że Rada ustalając wysokość dla kierownika świetlicy, mentora/opiekuna stażu i wychowawcy w przedszkolu nie określiła żadnych jednostek monetarnych, czym naruszyła art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, z powodu nieokreśloności prawa. Powyższy przepis konstytucyjny nakłada na organy tworzące system prawa, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak, by ich treść była oczywista. Bezspornym jest zatem, że brak wskazania obok wartości liczbowych jednostek pieniężnych powoduje, że nie jest wiadomym, jaka jest właściwa wysokość dodatku funkcyjnego. W konsekwencji należy przyjąć, że w zakresie ww. funkcji wysokość dodatku funkcyjnego nie została określona.

Niezależnie od ww. nieprawidłowości za niezgodne z prawem należy uznać także inne unormowania § 5 załącznika do uchwały. W ocenie organu nadzoru bowiem regulacje ustępów 3-7 tego przepisu stanowią przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego określonego art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru w sposób niewłaściwy Rada określiła również wysokość dodatku za warunki pracy.

Rada Miejska przepisem § 6 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiła, że: *Nauczycielowi przysługuje dodatek za pracę w warunkach trudnych i uciążliwych, o którym mowa w art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela oraz § 8 i 9 Rozporządzenia.*

A następnie przepisami ustępów 2 i 3 Rada ustaliła wysokość tych dodatków, przewidując, że:

2. *Dodatek za trudne warunki pracy przysługuje:*

1) *w wysokości 2% otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego nauczycielowi prowadzącemu indywidualne nauczanie dziecka w domu zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego*

2) w wysokości 4% otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego nauczycielowi prowadzącemu zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze z dzieckiem upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim.

3. Dodatek za pracę w warunkach uciążliwych przysługuje w wysokości 6% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela.

Tym samym należy stwierdzić, że wprawdzie Rada określiła wskaźniki procentowe dodatków za trudne i uciążliwe warunki pracy, jednakże należy zauważyć, iż stanowiąc w zakresie trudnych warunków ograniczyła regulacje uchwały jedynie do przypadków: indywidualnego nauczania dziecka w domu zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego oraz zajęć rewalidacyjno-wychowawczych z dzieckiem upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim. W konsekwencji Rada nie uwzględniła innych zajęć wymienionych w § 8 rozporządzenia, jak również niektóre zajęcia wymienione w tym przepisie zostały zmodyfikowane.

Ponadto w § 6 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały przewidziano, że wysokość dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy ustalana jest jako wartość procentowa „otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego” oraz „wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela”. Organ nadzoru pragnie podkreślić, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do stawki „otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego” czy „wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela”, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach, podjęta została z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 Konstytucji RP zasady równego traktowania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że realizacja zajęć, wymienionych w § 8 rozporządzenia w punktach od 1 do 19 jako te, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach oraz zajęć wskazanych w rozporządzenia w punktach od 1 do 4 jako zajęcia, których prowadzenie przez nauczyciela uznawane jest za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych – jest jednakowo trudna lub uciążliwa dla każdego nauczyciela – bez względu na posiadane kwalifikacje, pełnione funkcje lub stopień awansu zawodowego. Odesłanie więc przez Radę do otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego 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 wynagrodzenia zasadniczego 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, przyjęta przez Radę Miejską uchwała w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy.

Ponadto, jak wynika z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy w regulaminie wynagradzania nauczycieli rada gminy winna określić szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. Realizując powyższą delegację Rada Miejska w § 7 załącznika do uchwały określiła jedynie szczegółowe warunki obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Brak jest natomiast regulacji dotyczącej szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za te godziny. W ocenie organu nadzoru niewystarczająca bowiem jest norma § 7 ust. 4 załącznika do uchwały przewidująca, że wypłaty tego wynagrodzenia dokonuje się zgodnie z art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z treścią tego przepisu: 4. *Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3.* Przepis ten zatem przewiduje alternatywne sposoby wypłacenia wynagrodzenia, tym samym zobowiązana przepisem art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Rada do ustalenia szczegółowych warunków w tym zakresie, dla prawidłowej realizacji tego upoważnienia powinna przynajmniej skonkretyzować przewidzianą w art. 39 ust. 4 ustawy możliwość działania.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż przedmiotowy regulamin nie posiada prawidłowo określonych elementów obligatoryjnych, co również stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zważyć natomiast 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. Nie można więc uznać, że materia dotycząca warunków wypłacania nagród może być regulowana w odrębnej

uchwale, na przykład w uchwale podjętej na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy. Delegacja bowiem wynikająca z art. 49 ust. 2 ustawy upoważnia jedynie do określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród.

Konkludując, Rada Miejska 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 *ius cogens* 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.

Niezależnie od powyższego należy także wskazać na niezgodność z prawem także innych przepisów uchwały, to jest: § 4 ust. 5 i 7, § 7 ust. 5 oraz § 8 ust. 5, ust. 9 tiret 2, ust. 11 załącznika do uchwały.

Tym samym uchwałą Nr LVI/443/2022 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli i szkół podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska”, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości uzasadnionym i koniecznym.

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