



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 września 2023 r.

Poz. 7192

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.935.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 września 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 LXIX/802/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 29 sierpnia 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XII/112/19 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Czechowice-Dziedzice, w całości, jako sprzecznej z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”, w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) w związku z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.), dalej jako: „Karta Nauczyciela”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach podjęła uchwałę LXIX/802/23 zmieniającą uchwałę nr XII/112/19 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Czechowice-Dziedzice, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 30 ust. 6 pkt 3 i 6a ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona 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.

Ponadto art. 30 ust. 6 ustawy stanowi, że: *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 nadwymiarowe 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.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała podejmowana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela ma charakter aktu prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/GI 875/22, oraz z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/GI 29/20). Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. 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. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca lokalny pozostaje związany tą zasadą na etapie stanowienia uchwał.

Należy wskazać, że w § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach postanowiła, że *W załączniku do uchwały nr XII/112/19 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Czechowice-Dziedzice zmienionej uchwałą nr XX/217/20, nr LI/611/22, nr LV650/22 wprowadza się następujące zmiany:*

1) w § 10 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora placówki określa poniższa tabela:

Szkoła		Przedszkole	
Ilość oddziałów	%	Ilość oddziałów	%
do 8	55	do 4	50
9-12	60	5-6	54
13-18	65	7-8	58
19-24	70	9 i więcej	65
25-30		75	
31- więcej		80	
Pozostałe placówki oświatowe – 40%			

W toku oceny legalności kwestionowanej uchwały organ nadzoru uznał, że sposób uregulowania dodatku funkcyjnego w powyższej tabeli nie pozwala jednoznacznie ustalić, jaka wysokość dodatku funkcyjnego przysługuje dyrektorowi szkoły w przypadku, gdy posiada ona 25-30 oddziałów albo 31 lub więcej oddziałów. Zgodnie z § 9 uchwały zmienianej za podstawę do wyliczenia kwoty dodatków funkcyjnych przyjmuje się kwotę bazową określoną dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. W treści tabeli wysokość dodatku

funkcyjnego wyrażona jest w formie stawki procentowej wobec ww. kwoty bazowej. Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w przypadku szkół posiadających 25-30 albo 31 i więcej oddziałów, jednoznaczne ustalenie wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora takich placówek nie jest możliwe. W kolumnie tabeli zatytułowanej „Szkoła” nie została bowiem określona stawka dodatku w przypadku szkół o liczbie oddziałów od 25-30 oraz 31-więcej (wiersze 7 i 8 tabeli). Wprawdzie w kolumnie tabeli zatytułowanej „Przedszkole” w wierszu 7 wpisana została liczba 75, a w wierszu 8 liczba 80, które prawdopodobnie w intencji Rady stanowiły stawkę dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły posiadającej odpowiednio 25-30 oraz 31 i więcej oddziałów. Należy jednak podkreślić, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w sposób przejrzysty i zrozumiały. Istotne elementy regulowanej materii, winny być określone jednoznacznie, tak by adresaci uchwały nie mieli wątpliwości co do zakresu przyznanych im uprawnień i nałożonych obowiązków. Tymczasem regulacja zawarta w tabeli zamieszczonej w § 1 pkt 1 uchwały dotknięta jest wadą nieprecyzyjności, naruszając standardy przyzwoitej legislacji w stopniu uniemożliwiającym jej stosowanie. W konsekwencji należy uznać, że § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Z uwagi na powyższe pismem nr NPII.4131.1.935.2023 z dnia 13 września 2023 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Czechowicach-Dziedzicach o wszczęciu postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w części określonej w § 1 pkt 1 uchwały. W dniu 21 września 2023 r. do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wpłynęło pismo nr BRM.0711.50.2023 Zastępcy Burmistrza Czechowic-Dziedzic, w którym wskazano, że projekt kwestionowanej uchwały przedłożony na sesję Rady Miejskiej zawierał prawidłowo sporządzoną tabelę określającą wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły w przypadku, gdy placówka szkolna posiada 25-30 oddziałów albo 31 lub więcej oddziałów. Jednocześnie w trakcie wprowadzania tekstu uchwały do systemu Legislator nastąpiło przesunięcie kolumny w wierszu 7 i 8 ww. tabeli. W konsekwencji Przewodniczący Rady Miejskiej podpisał uchwałę w brzmieniu innym niż uchwalonym przez Radę podczas sesji w dniu 29 sierpnia 2023 r. Podpisana uchwała zawierająca omyłkę edytorską została następnie przesłana do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i opublikowana w dniu 5 września 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2023 r. poz. 6537).

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), akty prawa miejscowego, a takim jest uchwała w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała rady gminy będąca prawem miejscowym przekazywana jest właściwemu wojewodzie do promulgacji, w brzmieniu uchwalonym przez radę. Tym samym warunkiem wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest nie tylko jej przyjęcie przez organ posiadający odpowiednie kompetencje, w przewidzianym prawem trybie, ale również ogłoszenie tego aktu prawnego. W świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego jeśli z jakiegokolwiek przyczyny do ogłoszenia przekazano akt prawny o treści w brzmieniu innym od uchwalonego, to wówczas mamy do czynienia z tzw. niebytem uchwały (wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt II OSK 662/06).

Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wprost wynika, że tekst uchwały podpisany przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach, a następnie ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, jest różny od tekstu uchwalonego, a zatem nie stanowi uchwalonego przez Radę prawa miejscowego. Skoro Rada podjęła uchwałę o innej treści niż tekst ogłoszony w dzienniku urzędowym, to taka uchwała nie może wiązać adresatów zawartych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Powyższe dotyczy całego zakresu normatywnego aktu, czyli wszystkich norm w nim zawartych, co wiąże się z koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały nie w części, lecz w całości (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1065/12). W konsekwencji, w świetle nowych faktów przedstawionych w piśmie Zastępcy Burmistrza, niezbędna jest korekta stanowiska Wojewody Śląskiego zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, polegająca na rozszerzeniu zakresu stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały co do jej całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIX/802/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 29 sierpnia 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XII/112/19 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania wynikających ze stosunku pracy nauczycielom zatrudnionym

w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Czechowice-Dziedzice – 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**