



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 2973

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.265.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/10/2024 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Bieruń, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w 29 lutego 2024 r. Rada Miejska w Bieruniu podjęła uchwałę Nr III/10/2024 w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Bieruń, dalej jako: „uchwała”. Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest gmina Bieruń ujęty został w załączniku do uchwały – dalej jako „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 30 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy: *1. 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, 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. 34 ust. 2 ustawy przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określa, w drodze rozporządzenia, wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania z tego tytułu dodatku, o którym mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę w szczególności stopień trudności zajęć realizowanych w warunkach trudnych i uciążliwych. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.). W § 8 ww. rozporządzenia wskazano: *Za pracę w trudnych warunkach uznaje się prowadzenie przez nauczycieli:*

1) *praktycznej nauki zawodu szkół górniczych – zajęć praktycznych pod ziemią;*

2) *praktycznej nauki zawodu szkół leśnych – zajęć w lesie;*

3) *praktycznej nauki zawodu szkół rolniczych – zajęć praktycznych w terenie z zakresu produkcji roślinnej, zwierzęcej i mechanizacji rolnictwa;*

4) *praktycznej nauki zawodu szkół medycznych – zajęć w pomieszczeniach zakładów opieki zdrowotnej i jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.), przeznaczonych dla: noworodków, dzieci do lat trzech, dzieci niepełnosprawnych ruchowo oraz dla osób (dzieci i dorosłych) upośledzonych umysłowo, psychicznie chorych, przewlekle chorych, z uszkodzeniami centralnego i obwodowego układu nerwowego, w oddziałach intensywnej opieki medycznej oraz w żłobkach;*

5) *praktycznej nauki zawodu – zajęć w szkołach specjalnych oraz w szkołach w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich;*

6) *zajęć dydaktycznych w szkołach (oddziałach) przysposabiających do pracy;*

7) *zajęć rewalidacyjno-wychowawczych z dziećmi i młodzieżą upośledzonymi umysłowo w stopniu głębokim;*

8) *zajęć dydaktycznych i wychowawczych w specjalnych przedszkolach (oddziałach), szkołach (oddziałach) specjalnych oraz prowadzenie indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego;*

9) *zajęć dydaktycznych w szkołach przy zakładach karnych;*

10) *zajęć dydaktycznych w klasach łączonych w szkołach podstawowych;*

11) *zajęć dydaktycznych w języku obcym w szkołach z obcym językiem wykładowym, z wyjątkiem zajęć prowadzonych przez nauczycieli języka obcego, prowadzenie zajęć dydaktycznych w szkołach, w których zajęcia są prowadzone dwujęzycznie oraz przez nauczycieli danego języka obcego w oddziałach dwujęzycznych, a także prowadzenie zajęć dydaktycznych w języku obcym w nauczycielskich kolegiach języków obcych, z wyjątkiem lektorów języka obcego;*

12) *zajęć dydaktycznych w oddziałach klas realizujących program „Międzynarodowej Matury” z przedmiotów objętych postępowaniem egzaminacyjnym;*

13) *zajęć dydaktycznych w szkołach w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i placówkach opiekuńczo wychowawczych;*

14) zajęć wychowawczych, opiekuńczych, terapeutycznych oraz badań i działań diagnostycznych prowadzonych bezpośrednio z nieletnimi lub na ich rzecz w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich;

15) zajęć wychowawczych bezpośrednio z wychowankami lub na ich rzecz w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych (w tym w internatach);

16) zajęć wychowawczych bezpośrednio z wychowankami lub na ich rzecz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych;

17) zajęć wychowawczych bezpośrednio z wychowankami lub na ich rzecz w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii;

18) (uchylony);

19) badań psychologicznych i pedagogicznych, w tym badań logopedycznych, udzielanie dzieciom i młodzieży pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym pomocy logopedycznej, pomocy w wyborze kierunku kształcenia i zawodu, a także udzielanie rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej związanej z wychowywaniem i kształceniem dzieci i młodzieży w poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz w innych poradniach specjalistycznych.

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 RP) 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 przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przepisem § 7 Regulaminu Rada wskazała, że

1. Dodatek za warunki pracy przysługuje w wysokości:

1) za trudne warunki pracy – 10% osobistej stawki godzinowej nauczyciela, któremu dodatek ten ma zostać przyznany,

2) za uciążliwe warunki pracy – 15% osobistej stawki godzinowej nauczyciela, któremu dodatek ten ma zostać przyznany.

Organ nadzoru zauważa, że przepisem § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu Rada określiła jedynie wysokość stawki dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy. Art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, upoważnia organ prowadzący do określenia w drodze regulaminu wynagradzania wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. W rozporządzeniu w § 8 pkt 1-19 wymieniono zajęcia, których wykonywanie uznaje się za pracę w trudnych warunkach, natomiast w § 9 pkt 1-4 warunki, które kwalifikują pracę nauczyciela jako pracę w warunkach uciążliwych. Rada w § 7 Regulaminu pominęła regulację, dotyczącą szczegółowych warunków przyznawania dodatku za warunki pracy. W ocenie organu nadzoru przepis § 7 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Organ nadzoru wskazuje, również że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do osobistej stawki godzinowej nauczyciela, jako podstawy do obliczenia wysokości stawki dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy podjęta została z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP zasady równego traktowania. Niewątpliwie realizacja zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunków i uciążliwych (stosownie do wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę do przyznania nauczycielom dodatku za warunki pracy zawartego w rozporządzeniu) jest jednakowo trudna lub uciążliwa dla każdego nauczyciela – bez względu na posiadane kwalifikacje, pełnione funkcje lub stopień awansu zawodowego. Odesłanie więc przez Radę do osobistej stawki godzinowej 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 osobistej stawki godzinowej 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, przyjęty przez Radę Miejską w Bieruniu w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/GI 811/22, publ. CBOSA).

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Na marginesie organ nadzoru wskazuje również, że przepisem § 7 Regulaminu Rada, zbędnie wprowadziła podział przepisu na ustęp 1.

Natomiast przepisem § 5 ust. 4 Regulaminu Rada zawarła odwołanie do § 5 pkt 1 i § 5 pkt 3 zamiast do jego ustępów, zgodnie z oznaczeniem określonym w Regulaminie.

Reguły redagowania uchwał wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako *Zasady*. Zasady konstruowania jednostek redakcyjnych uchwały określa § 124, sposób formułowania artykułu; podział na ustępy lub paragrafy określa § 55, sposób oznaczania jednostek redakcyjnych uchwały określa § 57 Zasad, które na podstawie § 143 Zasad mają odpowiednie zastosowanie również do aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 124 Zasad *Podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§) (ust.1). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.* (ust. 2). Natomiast stosownie do § 55:

1. *Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł.*
2. *Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy.*
3. *Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. W ustawie określonej jako "kodeks" ustępy oznacza się paragrafami (§).*
4. *Podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniem wyrażającym samodzielną myśl występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł.*

Zgodnie natomiast z przepisem § 57 ust. 2 Zasad *Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu – skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki.*

Punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu – skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem. (§ 57 ust. 3).

Tymczasem w przedmiotowej uchwale Rada nie zastosowała opisanych powyżej reguł, co wprawdzie nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr III/10/2024 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Bieruń, została podjęta z istotnym

naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności 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