



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 stycznia 2024 r.

Poz. 658

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.78.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1330/LXXXIV/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 1249/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, w części określonej w:

1) § 1 pkt 3 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 8 ust. 4 Regulaminu stanowiącemu załącznik do uchwały zmienianej – jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) dalej jako „Konstytucja RP”;

2) § 1 pkt 4 uchwały, który w § 8 Regulaminu stanowiącemu załącznik do uchwały zmienianej dodaje po ust. 5 ust. 6, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 1330/LXXXIV/2023 w sprawie zmiany uchwały Nr 1249/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazany został m.in. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2023 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest w części 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 przyznawania 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.

W tym miejscu należy wskazać, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Sosnowcu stanowi akt prawa miejscowego.

Rada w § 8 ust. 1-5 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały zmienianej (pierwotnej) ustanowiła wysokość dodatku za pracę w trudnych warunkach, określonych w § 8 rozporządzenia, przysługującego nauczycielowi w wymienionych w uchwale zmienianej przypadkach. W ocenie organu nadzoru, za nieprawidłową realizację delegacji ustawowej art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, należy uznać regulację § 1 ust. 3 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 8 ust. 4 Regulaminu stanowiącemu załącznik do uchwały zmienianej. Rada w § 8 ust. 4 Regulaminu w brzmieniu zawartym w uchwale pierwotnej ustanowiła, że za pracę w trudnych warunkach, określonych w § 8 rozporządzenia, przysługuje nauczycielowi dodatek w wysokości 25% stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z przygotowaniem pedagogicznym za prowadzenie zajęć dydaktycznych w oddziałach klas realizujących program „Międzynarodowej Matury” z przedmiotów objętych postępowaniem egzaminacyjnym. Następnie, Rada ustanowiła w § 1 pkt 3 uchwały: *§ 8 ust. 4 Regulaminu otrzymuje brzmienie „90% stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela za prowadzenie zajęć dydaktycznych w oddziałach realizujących program „Międzynarodowej Matury” z przedmiotów objętych postępowaniem egzaminacyjnym”. Dodatek ten ustala się proporcjonalnie do ilości przepracowanych godzin.*

Rada tym samym w § 1 pkt 3 uchwały nadała § 8 ust. 4 Regulaminu nowe, następujące brzmienie: *90% stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela za prowadzenie zajęć dydaktycznych w oddziałach realizujących program „Międzynarodowej Matury” z przedmiotów objętych postępowaniem egzaminacyjnym* i wskazała także w § 1 ust. 3 zd. 2 uchwały że: *Dodatek ten ustala się proporcjonalnie do ilości przepracowanych godzin.* Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, mając na względzie treść § 1 pkt 3 uchwały, że nie jest jasne, czy ww. zdanie dotyczące ustalania dodatku proporcjonalnie do ilości przepracowanych godzin, ma być również częścią przepisu zmieniającego, ponieważ nowe brzmienie przepisu ujęto w cudzysłów, a zdanie drugie znajduje się już po znaku ten cudzysłów zamykającym.

Rada ustanowiła, że za pracę w trudnych warunkach, określonych w § 8 rozporządzenia, przysługuje nauczycielowi dodatek w wysokości 90% stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela za prowadzenie zajęć dydaktycznych w oddziałach realizujących program „Międzynarodowej Matury” z przedmiotów objętych postępowaniem egzaminacyjnym. Przewidziano zatem, że wysokość dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy ustalana jest jako wartość procentowa stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela. Organ nadzoru wskazuje, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, jako podstawy do obliczenia wysokości 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.

Nie budzi bowiem wątpliwości, że realizacja zajęć, wymienionych w § 8 pkt 1-19 rozporządzenia, jako te, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach, oraz zajęć wskazanych w § 9 pkt 1-4 rozporządzenia, 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 stawki osobistego zaszeregowania 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 stawki osobistego zaszeregowania 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 Sosnowcu w sposób niewłaściwy określa wysokość dodatku za warunki pracy.

Dalej, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, za przekroczenie delegacji ustawowej art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, należy uznać również regulacje § 1 pkt 4 uchwały: *W § 8 Regulaminu po ust. 5 dodaje się ust. 6 w brzmieniu: „6% stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z przygotowaniem pedagogicznym za prowadzenie zajęć wczesnego wspomagania rozwoju dziecka”. Dodatek ten ustala się proporcjonalnie do ilości przepracowanych godzin.* Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, mając na względzie treść § 1 ust. 4 uchwały, że nie jest jasne, czy ww. zdanie dotyczące ustalania dodatku proporcjonalnie do ilości przepracowanych godzin, ma być również częścią przepisu zmieniającego, ponieważ znalazło się ono po znaku zamykającym cudzysłów, w który ujęto dodany ust. 6.

Na mocy powyższego przepisu uchwały, Rada ustanowiła, że za pracę w trudnych warunkach, określonych w § 8 rozporządzenia, przysługuje nauczycielowi dodatek w wysokości *6% stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z przygotowaniem pedagogicznym za prowadzenie zajęć wczesnego wspomagania rozwoju dziecka.* W tym miejscu należy zauważyć, że ustawodawca w cytowanym już wyżej § 8 rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy ustanowił zamknięty katalog zajęć (pkt od 1 do 19), których prowadzenie przez nauczycieli uznaje się za pracę w trudnych warunkach. W katalogu tym brak jest wskazanego w § 1 pkt 4 uchwały prowadzenia zajęć wczesnego wspomagania rozwoju dziecka. W ocenie organu nadzoru, Rada nie miała podstawy do wskazywania, że nauczycielom prowadzącym zajęcia wczesnego wspomagania rozwoju dziecka przysługuje dodatek za warunki pracy (i również, w konsekwencji, do określania wysokości stawki), gdyż zajęcia takie nie zostały wskazane w przywołanym wyżej katalogu zawartym w rozporządzeniu. Należy zauważyć, że art. 30 ust. 6 pkt 1 nie daje Radzie upoważnienia do regulowania w uchwale (akcie niższego rzędu) kwestii, które znalazły już swoje uregulowanie w sposób pełny w przepisach rozporządzenia (akcie wyższego rzędu).

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie wskazuję również, że Rada w § 1 uchwały dokonała błędnego oznaczenia jednostek redakcyjnych. Zasady konstruowania przepisów nowelizujących określa § 94 Zasad techniki prawodawczej, który na podstawie § 143 Zasad ma odpowiednie zastosowanie również do aktów prawa miejscowego. I tak,

zgodnie z § 94 Zasad zmiany dokonywane uchwałą zmieniającą należy ująć w jeden paragraf tej uchwały (ust. 1). Każdy nowelizowany paragraf należy ująć w oddzielny punkt (przy czym, zgodnie z § 57 ust. 3 Zasad, punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony). Jeżeli w jednym paragrafie wprowadza się zmiany w jego jednostkach redakcyjnych niższego stopnia, każdą nowelizowaną jednostkę tego samego stopnia ujmuje się w oddzielnej literze (ust. 2). Z kolei jeżeli zmiana polega na dodaniu albo uchyleniu kolejno po sobie następujących paragrafów (jednostek redakcyjnych niższego stopnia) albo na nadaniu nowego brzmienia kolejno po sobie następującym paragrafom (jednostkom redakcyjnym niższego stopnia), zmiany tych paragrafów albo jednostek ujmuje się odpowiednio w jeden punkt albo literę (ust. 3). W przedmiotowej uchwale Rada nie zastosowała opisanych powyżej reguł, co wprawdzie nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 1330/LXXXIV/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 1249/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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