



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 stycznia 2024 r.

Poz. 660

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.86.2024 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 464(LXII)23 Rady Gminy Poraj z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Poraj, w części określonej w:

1) § 3 ust. 3 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „z zastrzeżeniem ust. 5” – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) dalej jako „Konstytucja RP”;

2) § 7 ust. 1 Załącznika do uchwały, § 7 ust. 2 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „i przyznawane są nauczycielom za udokumentowane szczególne osiągnięcia w pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz w zakresie pracy zawodowej.”, § 7 ust. 3 w zakresie wyrazów: „przyznaniu i” Załącznika do uchwały, od § 8 do § 12 Załącznika do uchwały oraz § 15 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 49 ust. 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 dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 464(LXII)23 w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Poraj, dalej jako: „uchwała”. Ww. Regulamin został ujęty w załączniku do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazany został m.in. art. 30 ust. 6 pkt 1 oraz art. 49 ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 grudnia 2023 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest w części niezgodna z prawem.

W tym miejscu należy wskazać, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Poraj stanowi akt prawa miejscowego.

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 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.

Przepis § 25 ust. 1 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) stanowi, iż: *Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy).*

Po analizie badanej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy dokonała błędnego odesłania w § 3 ust. 3 Załącznika do uchwały, który brzmi następująco: *Dodatek motywacyjny przyznaje się w danym roku szkolnym/roku kalendarzowym na okres od 2 do 6 miesięcy z zastrzeżeniem ust. 5, w wysokości nie niższej niż 5% stawki i nie wyższej niż 50% stawki osobistego zaszeregowania.*

W tym miejscu należy zauważyć, że § 3 Regulaminu zawiera ustępy od 1 do 4, nie zawiera natomiast ustępu 5. Rada w zakresie wyrazów: *z zastrzeżeniem ust. 5* zawarła więc w § 3 ust. 3 Załącznika do uchwały odesłanie do nieistniejącego przepisu, doprowadzając tym samym do sytuacji, w której nie wiadomo, jakie dodatkowe wymogi czy przesłanki należałoby uwzględnić w odniesieniu do opisanych w ust. 3 regulacji dotyczących przyznawania dodatków motywacyjnych. Należy zatem zauważyć, że odesłanie do ust. 5 wobec braku takiego przepisu w § 3 Regulaminu nie znajduje uzasadnienia.

Należy zaznaczyć, że niejasne regulacje przedmiotowej uchwały, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715). Ponownie należy zaznaczyć, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Dokonując oceny legalności przedmiotowej uchwały wskazać również należy, że zgodnie z przepisem art. 49 ust. 2 ustawy: *Organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przeprowadzeniu w szkole co najmniej roku.*

W treści rozdziału 7 to jest w przepisach: od § 7 do § 15 Załącznika do uchwały zawarto *Regulamin określający wysokość i warunki przyznawania nagród dla nauczycieli.* Rada Gminy nie wypełniła jednak

prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 49 ust. 2 ustawy, gdyż w ww. regulaminie nie wskazała zasady, że nagroda może być przyznana nauczycielowi i dyrektorowi szkoły po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Wobec powyższego, Rada Gminy w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 49 ust. 2 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała również w tej części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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).

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

Na marginesie można wskazać, że ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla dyrektorów szkół i nauczycieli obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy dyrektora szkoły i nauczyciela, które związane są z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, w tym realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacją innych zadań statutowych szkoły. W ocenie organu nadzoru, wśród kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli i dla dyrektorów szkół zawartych w Regulaminie brak jest wskazania osiągnięć w zakresie realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

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 464(LXII)23 Rady Gminy Poraj z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Poraj, 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