



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 stycznia 2024 r.

Poz. 843

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.69.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 LXXI/551/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli i szkół podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska”, w części określonej w:

1. § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r., poz. 984 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
2. § 8 ust. 4 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia) załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 49 ust. 2 ustawy,
3. § 8 ust. 4 lit. m tiret czwarte, piąte i szóste załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 49 ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr LXXI/551/2023 w sprawie uchwalenia „Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli i szkół podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin wynagradzania nauczycieli przedszkoli i szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 30 ust. 6 i 6a, art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisem 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, 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 zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy:

1. Tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze:

1) w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół;

2. 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 przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Możliwe jest zatem, biorąc pod uwagę treść art. 30 ust. 6 pkt 3 i art. 49 ust. 2 ustawy, ujęcie w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli również kwestii dotyczących nagród dla nauczycieli.

Należy również zaznaczyć, że 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że – w ocenie organu nadzoru – regulacja § 7 ust. 2 Regulaminu stanowiąca, że *Nauczycielom realizującym w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć ustala się zgodnie z brzmieniem art. 76 pkt 22 lit. b ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. 2017 r., poz. 2203)* – istotnie narusza prawo, gdyż została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy. Zgodnie z powołanym wyżej przepisem ustawy Rada Miejska była upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 ustawy), a nie do ustalenia dla nauczycieli tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Kompetencji takiej nie można wywieść z omawianego przepisu art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy. Wobec powyższego, organ stanowiący gminy w ww. zakresie przekroczył upoważnienie ustawowe, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru § 8 ust. 4 Regulaminu w zakresie sformułowania: „w szczególności” (zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia) istotnie narusza art. 49 ust. 2 ustawy. W powyższej regulacji Regulaminu wskazano, co następuje: *4. Nagrody, o których mowa w ust. 2 mogą być przyznane w szczególności za: (...).*

W ocenie organu nadzoru, użycie w omawianej regulacji załącznika do uchwały sformułowania „w szczególności” powoduje, że katalog przesłanek uwzględnianych przy przyznawaniu nagrody dla dyrektorów i nauczycieli ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w Regulaminie, przesłanki przyznawania nagrody. Powyższe powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jakie są przesłanki przyznawania nagród, jak również prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Miejska, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziany przez niniejszy Regulamin zakres przesłanek uwzględnianych przy przyznawaniu nagrody. Tymczasem, ustawodawca w art. 49 ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy wprost zastrzegł, iż to rada gminy (tu: Rada Miejska) jest właściwa do określenia kryteriów przyznawania ww. nagród. Dopuszczenie zatem możliwości

określenia innych przesłanek przyznawania nagród, nie wymienionych w Regulaminie, i w innym trybie niż zmiana tego Regulaminu, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

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. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić wszystkich przesłanek uwzględnianych przy przyznawaniu ww. nagród. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja Regulaminu (w omawianym zakresie) nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego we wskazanej części.

Dalej należy wskazać, że § 8 ust. 4 lit. m tiret czwarte, piąte i szóste Regulaminu również istotnie narusza art. 49 ust. 2 ustawy. W treści ww. regulacji załącznika wskazano, że:

4. Nagrody, o których mowa w ust. 2 mogą być przyznane w szczególności za:

m) wymierne efekty w zakresie kierowania szkołą:

- *umiejętnego dysponowania środkami przyznanymi w planie finansowym w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,*
- *pozyskiwania środków pozabudżetowych na rzecz szkoły,*
- *dbania o bazę szkoły – remonty, inwestycje, prace wykonywane we własnym zakresie.*

Ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla dyrektorów szkół (nauczycieli) wynikające z art. 49 ust. 2 ustawy – obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy dyrektora szkoły (nauczyciela), które związane są tylko i wyłącznie z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, a także realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacją innych zadań statutowych szkoły. W ocenie organu nadzoru, *umiejętne dysponowanie środkami przyznanymi w planie finansowym w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; pozyskiwanie środków pozabudżetowych na rzecz szkoły; dbanie o bazę szkoły – remonty, inwestycje, prace wykonywane we własnym zakresie* (§ 8 ust. 4 lit. m tiret czwarte, piąte i szóste Regulaminu) – nie mogą stanowić kryterium przyznania nagrody za osiągnięcia w pracy dyrektora (nauczyciela) szkoły, gdyż nie mieszczą się one w katalogu – 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 art. 49 ust. 1 pkt 1. Wobec powyższego, Rada Miejska w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 49 ust. 2 ustawy, co oznacza, że przedmiotowy Regulamin w ww. części został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 30 ust. 6 pkt 2 i art. 49 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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 jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

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 LXXI/551/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli i szkół podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska”, 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