



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 czerwca 2020 r.

Poz. 4418

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.511.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 137(XVII)20 Rady Gminy Poraj z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Poraj, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2020 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 137(XVII)20 w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Poraj. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 oraz art. 91d pkt 1 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 1 – 4 i ust. 2 ustawy, wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z wynagrodzenia zasadniczego; dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy; wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

Dalej, trzeba wskazać, że na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 - 3 ustawy, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, 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 i 34,

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.

Prawidłowa realizacja uprawnienia rady gminy polega na całościowym unormowaniu tego zagadnienia w treści podejmowanej uchwały. Cytowany wyżej przepis ustawy stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* formułujący zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to z jednej strony obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z wymienionego art. 30 ust. 6 ustawy, z drugiej zaś strony, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Przyjdzie także zauważyć, że na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały albo niewypełnienie w całości delegacji ustawowej powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Z art. 2 Konstytucji wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Podjmując przedmiotową uchwałę, organ stanowiący Gminy Poraj winien więc uwzględnić kompetencje wynikające z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, jak również z art. 49 ust. 2 tej ustawy.

W analizowanej uchwale, Rada Gminy Poraj w przepisie § 1 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, ustanowiła słowniczek pojęć, a wśród nich zdefiniowała pojęcie: szkoły bez bliższego określenia (pkt 3), nauczyciela bez bliższego określenia (pkt 4), ucznia (pkt 5). Organ nadzoru zauważa, że delegacja ustawowa zawarta w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, nie upoważniła rady gminy do definiowania w ramach regulaminu pojęć, gdyż nie stanowi o tym katalog zagadnień wskazanych w tym przepisie.

Ponadto wskazać należy, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna mieć na względzie także przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016, poz. 283). Zgodnie z § 149 „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie normatywnym niższej rangi niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Podkreślić należy, że orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17 (publ. LEX nr 2352608) wskazał: „Akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. W judykaturze ugruntował się pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, powinna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takie regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Pamiętać trzeba, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi, więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07; WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11, opubl. (w:) CBOSA)”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18 (publ. LEX nr 2520086) stwierdził: „Należy (...) zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę (...) ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu”.

Ponadto zauważyć należy, że ustawodawca w art. 3 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wprowadził już definicję *nauczyciela*, zaś w art. 3 pkt 2 definicję *szkoły*. Natomiast w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 910) wprowadzono definicję *ucznia* (art. 4 pkt 20).

W toku dalszej analizy uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy Poraj w przepisie § 3 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, wskazała katalog warunków stanowiących podstawę do przyznania dodatku motywacyjnego nauczycielowi.

Podkreślić należy, że przepis art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela normuje zagadnienie wysokości zarówno wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia. Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją. Powyższe potwierdza również treść § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu 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 z późn. zm.). Zgodnie bowiem z jego brzmieniem do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze;
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania;
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela;
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;
- 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

W tym miejscu zasadnym jest powołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 203/13 (publ. LEX nr 1557111), zgodnie z którym „Dodatek ten nie jest obligatoryjnym, stałym, niezmiennym składnikiem wynagrodzenia, ale dodatkiem motywującym, fakultatywnym, odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, nie zaś dodatkiem związanym z powierzonym stanowiskiem lub sprawowaną funkcją. Właśnie jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć podlega ocenie przy spełnieniu szczegółowych warunków, o których mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, uzasadniających przyznanie prawa do tego dodatku (...)”. Zbieżne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 315/13 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wysokość tego dodatku zależna jest więc od spełnienia kryteriów określonych w regulaminie, a każdy nauczyciel, który kryteria te spełni ma prawo do otrzymania takiego dodatku w odpowiedniej do jego zaangażowania i jakości świadczonej pracy wysokości.

Organ nadzoru zauważa, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w uchwałach można określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym powyżej rozporządzeniu (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1007/09, publ. LEX nr 606778).

Wszelkie natomiast warunki, które wykraczają poza powyższe ramy, powinny być uznane za podjęte bez podstawy prawnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17 (publ. LEX nr 2435886).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, *stałe podnoszenie kwalifikacji, skutkujące adaptacją i praktycznym stosowaniem nowoczesnych metod nauczania i wychowania, realizowanych we współpracy z organem sprawującym nadzór pedagogiczny oraz instytucjami wspomagającymi (§ 3 ust. 1 pkt 3), poszerzanie bazy dydaktycznej lub pozyskiwanie środków pozabudżetowych w tym pochodzących ze środków europejskich, wykonywanie czynności koordynujących realizację projektów współfinansowanych ze źródeł pozabudżetowych (§ 3 ust. 1 pkt 7)* należą do podstawowych obowiązków związanych z pracą nauczyciela i w żaden sposób nie wynikają z ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zawartych w § 6 cytowanego rozporządzenia.

W związku z powyższym uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego od powyższych okoliczności pozostaje w sprzeczności z przepisami rozporządzenia, a także stanowi przekroczenie delegacji zawartej w ustawie Karta Nauczyciela.

Rada Gminy Poraj w przepisie § 3 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały postanowiła, że: *Dodatek motywacyjny dla nauczyciela zastępującego dyrektora podczas jego nieobecności, trwającej nieprzerwanie dłużej niż miesiąc, z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy ustala Wójt Gminy Poraj, po wygaśnięciu okresu na jaki został mu przyznany dodatek motywacyjny przez dyrektora szkoły.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, tym samym wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także treść § 4 ust. 3 pkt 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, w którym organ stanowiący Gminy Poraj przyjął, że *Wysokość dodatku funkcyjnego, o którym mowa w ust. 1 uwzględniając wielkość szkoły i jej strukturę organizacyjną przyznaje dla dyrektora szkoły oraz dla nauczyciela, któremu powierzono pełnienie obowiązków dyrektora – Wójt Gminy Poraj, w zakresie sformułowania dla nauczyciela, któremu powierzono pełnienie obowiązków dyrektora.*

W ocenie organu nadzoru przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie obejmuje umocowania do określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje dodatek funkcyjny. Wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego określony został w § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

Zgodnie z tym przepisem do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;

2) sprawowanie funkcji:

a) wychowawcy klasy,

b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,

c) opiekuna stażu,

d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Wobec powyższego treść regulacji § 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały powinna być zgodna z upoważnieniem wynikającym z § 5 cytowanego rozporządzenia oraz art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Ponadto, zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym Regulaminie pominięto nauczycieli sprawujących funkcję doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta. Rada nie unormowała zatem wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Również Rada, określając w przepisach § 4 ust. 5 i 6 Regulaminu, dni, okresy, za które przysługuje bądź, od których przysługuje dodatek funkcyjny wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 30 ust. 6

pkt 1 ustawy. We wskazanej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie dla organu stanowiącego do decydowania o szczegółowych warunkach wypłacania dodatku funkcyjnego.

W § 5 ust. 2 Regulaminu wynagradzania Rada Gminy Poraj unormowała wysokość dodatku dla nauczyciela, któremu przysługuje dodatek za pracę w warunkach trudnych lub uciążliwych. Ustalając wysokość przedmiotowego dodatku Rada postanowiła, że „Wysokość dodatku za trudne lub uciążliwe warunki wynosi 15% stawki godzinowej **osobistego** wynagrodzenia zasadniczego otrzymanego przez nauczyciela dyplomowanego z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym”.

Organ nadzoru podkreśla, że przyjęta przez Radę konstrukcja odwołująca się do otrzymywanego przez nauczyciela osobistego wynagrodzenia zasadniczego otrzymanego przez nauczyciela dyplomowanego z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym, jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za trudne warunki pracy podjęta została z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 Konstytucji RP zasady równego traktowania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że realizacja zajęć, wymienionych w § 8 oraz § 9 rozporządzenia jako te, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę odpowiednio w trudnych warunkach lub 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 osobistego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym prowadzącego zajęcia w warunkach trudnych lub uciążliwych z definicji powoduje nierówne traktowanie nauczycieli znajdujących się w obiektywnie takich samych warunkach. Konkludując stwierdzić należy, że sposób unormowania przyjęty przez Radę poprzez odesłanie do osobistego wynagrodzenia zasadniczego 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.

Rada określając w przepisach § 5 ust. 3 Regulaminu wynagradzania zasady wypłacania dodatku, zdaniem organu nadzoru, wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi iż regulamin wynagradzania określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. Oznacza to, że Rada Gminy nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować kwestii związanej z wypłacaniem dodatków do wynagrodzenia. Ustalenie przez Radę Gminy warunków wypłacania dodatku za warunki pracy narusza w sposób istotny przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. W wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt IV SA/Wr 169/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził nieważność przepisu uchwały wskazując w uzasadnieniu, iż w kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się uprawnienie rady gminy do określania tego, kiedy dodatki, jako składniki wynagrodzenia winny być wypłacane.

Idąc dalej, organ nadzoru wskazuje, iż w Rozdziale 7 Regulaminu o tytule „Regulamin określający wysokość i warunki przyznawania nagród dla nauczycieli”, Rada Gminy Poraj, oprócz realizacji delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, podjęła próbę realizacji upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 49 ust. 2 ustawy.

Przechodząc więc do analizy treści Rozdziału 7 Regulaminu, wskazać 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 przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Przedmiotowy Regulamin pomija warunki wypłacania nagród Wójta oraz nagród dyrektora szkoły, tym samym wskazane uchybienie, polegające na braku wyczerpania delegacji ustawowej określonej przepisem art. 30 ust. 6 ustawy, stanowi istotne naruszenie prawa wpływające na negatywną ocenę legalności całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Gminy regulamin pomija także tryb zgłaszania kandydatów, a w szczególności Rada nie określiła miejsca złożenia wniosku o przyznanie nagrody dyrektora, nie wskazano jakie dane powinien zawierać wniosek o przyznanie nagrody dyrektora oraz jakie dokumenty należy załączyć do tego wniosku. W § 7 ust. 9 Regulaminu wskazano jedynie, że wnioski o nagrodę Wójta Gminy w formie pisemnej składa się w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół Gminy Poraj w terminie do 20 września, z zastrzeżeniem ust. 8, a w § 7 ust. 14 i 15 Regulaminu uregulowano kwestie dotyczące wniosku o przyznanie nagrody Wójta. Organ nadzoru zauważa zatem, że w zakresie dotyczącym nagrody dyrektora szkoły brak jest regulacji w analogicznym zakresie. W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Poraj niewystarczająco precyzyjnie określiła tryb zgłaszania kandydatów do nagród, do czego zobowiązuje organ prowadzący przepis art. 49 ust. 2 ustawy.

W konsekwencji podjęta uchwała nr 137(XVII)20 nie zawiera elementów obligatoryjnych, wynikających z dyspozycji przepisu art. 30 ust. 6 pkt 3 oraz art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela.

Analiza treści wskazanego wyżej upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów, ponieważ Rada Gminy Poraj nie uwzględniła prawidłowo w regulaminie nagród trybu zgłaszania kandydatów do nagród, do czego ustawodawca wprost ją zobowiązał.

Wadliwość ta jest tego rodzaju, że prowadzi do istotnego naruszenia prawa. Oznacza bowiem w praktyce, że przez okres obowiązywania uchwały potencjalni adresaci uchwały nie znają wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie nagrody. Postanowienia uchwały mają normować wyczerpująco wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu prawodawcy. A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

Organu nadzoru ma również zastrzeżenia do treści § 7 ust. 10 Regulaminu, gdzie Rada określiła, że „Wójt Gminy przyznaje nagrody w ramach środków określonych w ust. 1 pkt 2” oraz w § 7 ust. 10 wskazała, że „Dyrektor przyznaje nagrody w ramach środków określonych w ust. 1 pkt 1”. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

W dalszej kolejności należy stwierdzić, że badana uchwała, w części dotyczącej kryteriów i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli jest obciążona również inną, istotną wadą prawną.

Zdaniem organu nadzoru ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy **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. Poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy nie może zatem stanowić kryterium przyznania nagrody za osiągnięcia w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Tymczasem w § 7 ust. 5 Regulaminu Rada, jako kryteria brane pod uwagę przy przyznawaniu nagród dyrektorom wskazała działania, które w żadnej mierze nie mogą być utożsamiane z osiągnięciami w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organy jednostek samorządu terytorialnego muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Powyżej opisane 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Poraj podejmując uchwałę Nr 137(XVII)20 z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Poraj, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 30 ust. 6 oraz art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 7 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. 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 137(XVII)20 Rady Gminy Poraj z dnia 29 kwietnia 2020 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 całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

1) 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.

2) Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak