



Kielce, dnia 04 listopada 2024

Znak: PNK.I.4130.198.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 t.j.; dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/44/2024 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 27 września 2024 r. w sprawie *ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Słupia Konecka* – w całości.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Słupia Konecka na sesji w dniu 27 września 2024 r. podjęła uchwałę nr VII/44/2024 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Słupia Konecka. Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowił m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465, tj.) oraz art. 30 ust. 6 i 6a w zw. z art. 91d ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2024 r., poz. 986 t.j.; dalej: „KN”). Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 7 października 2024 r. Organ nadzoru w dniu 21 października 2024 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 28 października 2024 r. W wyznaczonym terminie Rada nie złożyła wyjaśnień w sprawie.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały pod względem legalności, bazując m.in. na wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 18 października 2024 r., uzyskanych na skutek wystosowanego w trybie art. 88 u.s.g. wezwania Wojewody, organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 30 ust. 6a KN, regulamin, o którym mowa w ust. 6, podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Przewodniczący Rady Gminy w piśmie z 18 października 2024 r. przyznał jednak, iż Rada procedowała nadzorowaną uchwałę bez uprzedniego jej uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, co uzasadniać miał „pilny tryb uchwalania uchwały”. Tymczasem przyjęty w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela zwrot "podlega uzgodnieniu" oznacza nałożenie obowiązku poddania treści uchwały procedurze uzgodnieniowej, celem wypracowania wspólnego stanowiska. Ustawodawca, formułując sposób działania związków zawodowych w procesie tworzenia prawa, kładzie przy tym nacisk nie tyle na efekt uzgodnień w postaci osiągnięcia zgody, ile przede wszystkim na sam fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do zgody, zbliżania, czy ujednolicania stanowisk. Nie jest tym samym konieczne uzyskanie całkowitej zgody związków zawodowych na propozycje organu. Wymagane jest jednak poddanie projektu procedurze uzgodnieniowej, a tym samym uspołecznienie procesu tworzenia prawa. Istotą tej procedury jest zapoznanie się ze zdaniem, opinią związku zawodowego co do konkretnych i szczegółowo przedstawionych rozwiązań i propozycji zawartych w projekcie danej uchwały, nie zaś jedynie generalna i ogólnikowa wymiana poglądów. Omawiany obowiązek cechuje także uprzedniość co oznacza, że rada gminy może debatować tylko nad wcześniej uzgodnionym projektem aktu. Rada może bowiem uchwalić tylko treść uzgodnionego wcześniej aktu (por. wyrok WSA w Opolu z 12 września 2019 r., sygn. II SA/Op 237/19). W tym zakresie należy również powołać się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 1998 r., sygn. akt U 23/97, publ. OTK 1998/2/11. Zaznaczyć przy tym trzeba, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Tym samym uznać należy, że podjęcie przez Radę Gminy nadzorowanej uchwały, o której mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, bez uprzedniego jej uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności tak podjętego aktu.

Dodatkowo należy wskazać, iż niektóre zapisy regulaminu stanowiącego Załącznik Nr 1 do uchwały nr VII/44/2024 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 27 września 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Słupia Konecka są również niezgodne z prawem.

W § 2 ust. 4, 5 i 6 Regulaminu niezasadnie zróżnicowano stawki dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dla dyrektorów, podczas gdy wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska (funkcji dyrektora czy wicedyrektora szkoły). Wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela jest uzależniona wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Przepis art. 30 ust. 2 KN normuje zagadnienie wysokości zarówno wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia, stanowiąc, że: "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". Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 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. Wobec tego wysokość dodatku motywacyjnego nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska (dyrektora, nauczyciela). Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone w § 2 ust. 4, 5 i 6 Załącznika Nr 1 do uchwały zróżnicowanie wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli oraz dyrektora szkoły. Niewątpliwie – jak stwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 315/13) – narusza to w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 pkt 1 KN oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. W tym miejscu zasadnym jest powołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 203/13, 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”. Odnosząc się do powyższych rozważań, należy wskazać, że z treści uchwały nie można w sposób jednoznaczny wywnioskować jaka jest wysokość stawki dodatku motywacyjnego obowiązująca jednolicie dla wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Słupia Konecka, bez względu na sprawowaną przez nich funkcję. Niewłaściwe określenie w § 2 ust. 4, 5 i 6 Załącznika Nr 1 do uchwały wysokości stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli skutkuje brakiem wypełnienia dyspozycji wymienionego wyżej przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 KN, co również przesądza o nieważności całej uchwały.

W § 2 ust. 9 i 11 Regulaminu Rada wprowadziła dodatkowe, nieprzewidziane przepisami prawa ograniczenia w przyznawaniu dodatku motywacyjnego. Za niedopuszczalny pod względem prawnym należy uznać przepis regulaminu, w myśl którego nauczyciel nabywa prawo do dodatku motywacyjnego po przepracowaniu w szkołach na terenie Gminy jednego całego roku poprzedniego. Wprowadzenie warunku wiążącego przyznanie dodatku motywacyjnego z przepracowanym okresem, narusza § 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 2024 r., poz. 755 t.j.). Kompetencje rady gminy dotyczą bowiem takich kwestii jak określenie wysokości stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, przy czym te szczegółowe warunki muszą się mieścić w ramach ogólnych warunków określonych w § 6 rozporządzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 304/06, stwierdził że „przepisy art. 30 ust. 5 i 6 ustawy Karta Nauczyciela upoważniają ministra właściwego do spraw oświaty do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego oraz właściwy organ prowadzący szkołę do określenia szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Z brzmienia tych przepisów wynika, że określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, ma na celu konkretyzację

ogólnych warunków określonych w wydanym na podstawie art. 30 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej dnia 31 stycznia 2005 r. (...)" Kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 249/08). Stąd też należy stwierdzić, że uwarunkowanie w regulaminie wydanym na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela przyznania dodatku motywacyjnego posiadaniem przez nauczyciela danego okresu pracy w szkole nie tylko wykracza poza przyznaną Radzie powyższym przepisem ustawy delegację, ale również stoi w sprzeczności z celem jego przyznania i godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP. „Szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego”, o których mowa w przywołanym wyżej przepisie ustawy, muszą wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w § 6 Rozporządzenia (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 960/19). Tymczasem warunek posiadania określonego zakładowego stażu pracy nie mieści się w ramach ogólnych warunków określonych w Rozporządzeniu. Organ nadzoru zwraca również w tym miejscu uwagę, iż w § 2 ust. 9 Regulaminu, Rada posłużyła się nie funkcjonującym już w przepisach prawa pojęciem „nauczyciel stażysta”.

W § 1 ust. 2 pkt 1 oraz § 3 ust. 6 Załącznika do uchwały, Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów aktów wyższego rzędu, tj. odpowiednio: art. 3 pkt 2) KN oraz § 5 pkt 2) w/w Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 31 stycznia 2005 r. W pierwszym przypadku Rada zmodyfikowała definicję „szkoły” zawartą w ustawie, natomiast w drugim ustaliła odmienny od przewidzianego w rozporządzeniu, katalog funkcji, których sprawowanie uprawnia do otrzymywania dodatku funkcyjnego. Należy podkreślić, że zgodnie z § 13 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) – w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe

jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 10 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1256/09). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (wyrok NSA z 30 sierpnia 2019 r., sygn. akt: II OSK 2376/18).

W ocenie organu nadzoru, postanowienia § 7 ust. 1 – 3 Załącznika do uchwały, wykraczają poza delegację zawartą w art. 30 ust. 6 KN. Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z tym przepisem, Rada wyposażona została w kompetencję do określenia wysokości oraz szczegółowych zasad wypłacania poszczególnych dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, a nie regulowania kwestii dotyczących wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, takich jak: sposób ustalania stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli zatrudnionych w niepełnym wymiarze, sposobu obliczania wynagrodzenia zasadniczego w przypadkach nieobecności nauczyciela w pracy, czy też sposobu obliczania dodatków ustalanych kwotowo albo procentowo.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność przedmiotowej uchwały w całości, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2518928.7048663.9102433
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.198.2024
Data dokumentu	04.11.2024
Skrót dokumentu	DFABA48C53804B138ED947A808DBD0C12CB3BE0B
Wersja dokumentu	1.13
Data podpisu	04.11.2024 14:51:32
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.124.8.8.

Data wydruku: 05.11.2024

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Izabela Antoszevska-Mazur)