



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 10 kwietnia 2018 r.

Poz. 2531

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.136.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 10/L/2018 Rady Gminy Rędziny z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie: Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Rędziny, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 1 pkt 2, 3 i 4, ust. 2, ust. 6 i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz z § 5, § 8 i § 9 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 z dnia 31 stycznia 2005 roku (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 lutego 2018 roku Rada Gminy Rędziny podjęła uchwałę Nr 10/L/2018 w sprawie: Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Rędziny. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 marca 2018 roku. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 ustawy.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy *wynagrodzenie nauczycieli, składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy; 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy.* Powołany przepis w ust. 2 stanowi, że *wysokość dodatków do wynagrodzenia uzależniona jest odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.* Z kolei art. 30 ust. 6 ustawy stanowi, że *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 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. Regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli (art. 30 ust. 6a ustawy). Art. 33 ust. 1 ustawy stanowi, że nauczycielom przysługuje dodatek za wysługę lat, w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, wypłacany w okresach miesięcznych poczynając od czwartego roku pracy, z tym że dodatek ten nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia zasadniczego. W art. 34 ust. 1 ustawy zostało wskazane, że nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. Wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę do przyznania dodatku z tego tytułu określa minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy (art. 34 ust. 2 ustawy). Z art. 35 ust. 3 ustawy wynika, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego szeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. W § 5 rozporządzenia określono, że 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 i 1a 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. W § 8 rozporządzenia w punktach od 1 do 19 został określony wykaz zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach, zaś w § 9 rozporządzenia w punktach od 1 do 4 został określony wykaz zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela uznawane jest za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych.

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. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa. Przepisy powinny 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. Przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 roku, sygn. akt: K 6/02, Legalis nr 54131). Organ nadzoru podkreśla również, iż powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, Legalis nr 178893).

Tymczasem w rozdziale II załącznika do uchwały nie określono minimalnej wysokości dodatku motywacyjnego, przez co nie wypełniono delegacji z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 roku (sygn. akt: II SA/Go 439/09, Legalis nr: 213801), z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków tak aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Sama forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwalodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Nie mniej jednak zawsze musi to

być stawka dodatku dokładnie określona stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela. Określenie dodatku w wysokości do 35 % wynagrodzenia zasadniczego skutkuje tym, że nie wiadomo, w jakiej wysokości dodatek ten przysługuje.

Z kolei w rozdziale III załącznika do uchwały ograniczono wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego. W § 5 rozporządzenia dodatek taki przewidziano również dla: wicedyrektora przedszkola, osoby pełniącej inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły oraz doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta. W rozdziale III załącznika do uchwały tych stanowisk brak.

W rozdziale IV załącznika do uchwały ograniczono wykaz stanowisk nauczycieli, którym przysługuje dodatek za pracę w warunkach trudnych lub uciążliwych dla zdrowia. W § 8 rozporządzenia w punktach od 1 do 19 został określony wykaz zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach, zaś w § 9 rozporządzenia w punktach od 1 do 4 został określony wykaz zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela uznawane jest za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych. W punkcie 2 załącznika do uchwały zostały wskazane 2 stanowiska, dla których ustalono wysokość dodatku. Dla pozostałych stanowisk znajdujących się w ww. wykazie brak jest określenia wysokości dodatku. Co więcej, w rozdziale IV punkcie 5 załącznika do uchwały w sposób nieuprawniony rozszerzono katalog osób uprawnionych do dodatku za uciążliwe warunki pracy o osoby pełniące w szkołach i przedszkolach stanowiska kierownicze. Określenie przez radę gminy stawek dodatku za warunki pracy nie może nastąpić dla zajęć innych, niż określone w § 8 i § 9 rozporządzenia. Tym samym Rada Gminy w sposób nieuprawniony rozszerzyła katalog podmiotów, którym dodatek przysługuje. Ponadto *rada gminy nie może w drodze uchwały regulować tego, kiedy dodatki jako składnik wynagrodzenia winny być wypłacane. Uchwała rady gminy wydana w wykonaniu upoważnień ustawowych zawartych w art. 30 ust. 6 ustawy w sposób istotny narusza ten artykuł, jeżeli w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, ustanawia uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia winny być wypłacane lub kiedy nie przysługują. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej - art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 169/08, LEX nr 519089; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 września 2007 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 266/07, Legalis nr: 116481). W punkcie 3 rozdziału IV załącznika do uchwały Rada Gminy określiła, kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia powinny być wypłacane. Punkt 1 rozdziału V załącznika do uchwały stanowi powtórzenie art. 35 ust. 3 ustawy. Tym samym w rozdziale V załącznika do uchwały nie określono warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw oraz warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. W rozdziale VI załącznika do uchwały Rada Gminy określiła wyłącznie, kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia powinny być wypłacane, do czego Rada Gminy nie miała kompetencji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 169/08, LEX nr 519089; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 września 2007 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 266/07, Legalis nr: 116481). Tym samym Rada Gminy w ogóle nie określiła szczegółowych warunków przyznawania dodatku za wysługę lat. Ponadto określenie w punkcie 9 Rozdziału VII załącznika do uchwały, że *nagrody mogą być przekazywane z okazji zakończenia roku szkolnego, z okazji Dnia Edukacji Narodowej oraz w innych uzasadnionych przypadkach, narusza wymóg jasności i precyzyjności regulacji*. Nie wiadomo bowiem, czy do nagród z punktu 9 załącznika do uchwały stosuje się zasady określone w punktach 1 – 6 rozdziału VII załącznika do uchwały, czy też przepis ten stanowi odrębną podstawę do przyznawania nagrody. Jeżeli przepis ten stanowi odrębną podstawę przyznawania nagrody, to nie doszło do określenia kryteriów i trybu przyznawania tych nagród. Co więcej, określenie, że nagroda przysługuje *w innych uzasadnionych wypadkach*, powoduje, że katalog nagród ma charakter otwarty, przez co regulacja ma charakter nieprecyzyjny i niejasny.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia przedmiotowej uchwały należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

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, że uchwała Nr 10/L/2018 Rady Gminy Rędziny z dnia 27 lutego 2018 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

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

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Gminy Rędziny
- 2) a/a