

Rada Gminy Rudnik

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIV/467/2023 Rady Gminy Rudnik z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie *Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i zespołów szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Rudnik*, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 - 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 984 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr LIV/467/2023 w sprawie *Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i zespołów szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Rudnik*, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i zespołów szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Rudnik*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 sierpnia 2023 r.

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

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy - *Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:*

- 1) *wynagrodzenia zasadniczego;*
- 2) *dotatków: 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 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 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. 33-34a,*

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, 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.

Nauczycielowi, któremu powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, przysługuje dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy. Minimalna wysokość ww. dodatku wynosi 300 zł (art. 34a ust. 1 i 2 ustawy).

Natomiast, precyzując wyżej przytoczone przepisy w zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.). W treści § 5 ww. rozporządzenia określono, iż: *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) *mentora,*

d) *nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.*

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym wskazuje, się że: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał* (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że regulacja § 6 ust. 1 – ust. 3 załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższej regulacji załącznika do uchwały Rada postanowiła, co następuje:

§ 6. Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw

1. Wynagrodzenie za jedną godzinę ponadwymiarową i jedną godzinę doraźnego zastępstwa oblicza się, dzieląc przyznaną nauczycielowi stawkę wynagrodzenia zasadniczego (łącznie z dodatkiem za warunki pracy, jeżeli praca w godzinach ponadwymiarowych oraz doraźnego zastępstwa odbywa się w warunkach trudnych lub uciążliwych) przez miesięczną liczbę godzin tygodniowego obowiązkowego lub realizowanego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, w ramach których zostały zrealizowane godziny ponadwymiarowe lub doraźnego zastępstwa nauczyciela.

2. Miesięczną liczbę godzin tygodniowego obowiązkowego lub realizowanego wymiaru zajęć nauczyciela, o której mowa w ust. 1 ustala się mnożąc tygodniowy obowiązkowy lub realizowany wymiar zajęć przez 4,16 z zaokrągleniem do pełnych godzin, w ten sposób, że czas zajęć do 0,5 godziny pomija się, a co najmniej 0,5 godziny liczy się za pełną godzinę.

3. Nauczycielom przysługuje dodatkowe wynagrodzenie za sprawowanie opieki nad uczniami w ramach „Zielonych Szkół” lub wycieczek co najmniej dwudniowych – jak za 3 godziny ponadwymiarowe za drugi i każdy kolejny dzień pobytu.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym załączniku do uchwały nie określono warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, o których mowa w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy. Niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, stanowi istotne naruszenie prawa. Wskazane istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Dodatkowo należy podkreślić, że zgodnie z przepisem art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, w regulaminie wynagradzania nauczycieli, rada gminy jest zobowiązana określić 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.

Stosownie zaś do treści art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy wynagrodzeniem tym są nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Trzeba zauważyć, że sposób sformułowania regulacji § 6 ust. 3 załącznika do uchwały, tj. użycie zwrotu „*przysługuje dodatkowe wynagrodzenie*” nie wskazuje, aby przyznane nim świadczenia nosiły charakter nagrody czy świadczenia wynikającego ze stosunku pracy. Tym samym Rada Gminy przyznając nauczycielom dodatkowe wynagrodzenie za opiekę nad uczniami w ramach „zielonej szkoły” czy "wycieczki co najmniej dwudniowej" naruszyła art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, gdyż ani wymieniony już art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy, ani żaden inny przepis tej ustawy nie przewiduje wynagrodzenia dodatkowego, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela.

Ponadto wymaga zasygnalizowania, że nawet, gdyby przyjąć, że regulacji § 6 ust. 3 załącznika do uchwały nie przyznaje „*wynagrodzenia dodatkowego*”, lecz reguluje *de facto* kwestię dotyczącą godzin ponadwymiarowych, to Rada Gminy na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy - nie posiada kompetencji do decydowania, w jakich przypadkach przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, nie mieści się bowiem w delegacji ustawowej uprawniającej do określenia „*warunków obliczania i wypłacania*”.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 290/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: „*Przepis § 10 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały stanowiący, iż nauczycielom przysługuje wynagrodzenie dodatkowe za sprawowanie opieki nad dziećmi wyjeżdżającymi do innych miejscowości w ramach zielonych szkół – jak za 10 godzin*

ponadwymiarowych tygodniowo jest natomiast niezgodny z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, który zawiera upoważnienie dla rady gminy jedynie do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (...)."

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/GI 875/22 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również uznał, że: *Wojewoda Śląski prawidłowo ocenił jako istotne naruszenie prawa regulację § 8 ust. 4 regulaminu stanowiącego, że "Nauczycielom przysługuje dodatkowe wynagrodzenie za sprawowanie opieki nad uczniami wyjeżdżającymi do innej miejscowości w ramach "zielonych szkół"- jak za 10 godzin ponadwymiarowych za jeden tydzień pobytu". Przepis w przyjętym brzmieniu jest niezgodny z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, który zawiera upoważnienie dla rady gminy jedynie do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Zaznaczyć należy, że w istocie przepis ten pozbawia nauczycieli wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw i za sprawowanie nadzoru pedagogicznego w dni wolne od pracy. Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw stanowi jeden ze składników wynagrodzenia nauczycieli (art. 30 ust. 1 pkt 3 Karty Nauczyciela).*

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 6 ust. 3 załącznika do uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 30 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy.

Dodatkowo należy zasygnalizować, że ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania dodatku motywacyjnego obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy nauczyciela, które związane są tylko i wyłącznie z: osiągnięciami w realizowanym procesie dydaktycznym; osiągnięciami wychowawczo-opiekuńczymi; wprowadzaniem innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; zaangażowaniem w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy; szczególnie efektywnym wypełnianiem zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem; realizowaniem w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej (§ 6 pkt 1 – pkt 6 ww. rozporządzenia). W ocenie organu nadzoru, *pozyskanie sponsoringu na rzecz placówki (§ 3 ust. 4 pkt 4 lit. b załącznika do uchwały), zaangażowanie w pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych lub rzeczowych oraz racjonalne gospodarowanie pozyskanymi środkami (§ 3 ust. 4 pkt 5 lit. i załącznika do uchwały)* - nie mogą stanowić kryterium przyznania dodatku motywacyjnego, gdyż nie mieszczą się w katalogu przesłanek wymienionych w ww. § 6 pkt 1 – pkt 6 rozporządzenia. Wobec powyższego, Rada Gminy w ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudnik przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 - 3 ustawy.

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).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIV/467/2023 Rady Gminy Rudnik z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie *Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i zespołów szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Rudnik* - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **10 września 2023 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego