



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 13 listopada 2023 r.

Poz. 9198

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.913.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 26 października 2023 r.

Rada Miejska w Przedborzu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXVII/510/23 Rady Miejskiej w Przedborzu z dnia 26 września 2023 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Przedbórz, w części obejmującej:

- § 3 ust. 2 załącznika do uchwały;
- § 4 ust. 1 pkt 5 lit. a oraz lit. e załącznika do uchwały;
- § 5 ust. 2 pkt 7, ust. 3 oraz ust. 13 załącznika do uchwały;
- § 7 ust. 4 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Przedborzu przyjęła Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Przedbórz - (dalej Regulamin), stanowiący załącznik do uchwały.

Organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały mając wątpliwości co do zgodności z prawem zapisów Regulaminu.

W wyjaśnieniach udzielonych w dniu 10 października 2023 r. Przewodniczący Rady podzielił zastrzeżenia organu nadzoru dotyczące § 5 ust. 3 i § 7 ust. 4, wskazując, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Przedborzu będzie dokonana zmiana Regulaminu w tych zakresach. W zakresie pozostałych zarzutów organu nadzoru Przewodniczący Rady wyjaśnił, że regulacje te są zgodne z prawem.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia w części są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Na wstępie należy podkreślić, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane

w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstępianie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko. A mianowicie będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze, przepisem upoważniającym i objętą nim materią, a po drugie: zasadami techniki prawodawczej.

W sposób istotny narusza prawo treść § 3 ust. 2 Regulaminu ponieważ art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r., poz. 984 z późn. zm.) stanowiący upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określenia, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 142/20).

W sposób istotny narusza prawo § 4 ust. 1 pkt 5 lit. a oraz lit. e Regulaminu, ponieważ pozostaje w opozycji do brzmienia przepisu § 6 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.) dalej: rozporządzenie, który określa ogólne kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego. Wskazanie warunków przyznawania dodatku motywacyjnego takich jak „znajomość przepisów prawa w zakresie niezbędnym do zarządzania szkołą na co najmniej dobrym poziomie” oraz „prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej szkoły”, które należą do podstawowych obowiązków związanych z pracą nauczyciela i odpowiednio dyrektora, w żaden sposób nie wynikają z ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zawartych w § 6 ww. rozporządzenia. W świetle wymienionych postanowień regulaminu wynagrodzenia, dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie normalnych obowiązków nauczyciela co jest sprzeczne z ogólnymi warunkami przyznawania tego dodatku określonymi w § 6 rozporządzenia (wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 135/20, por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 877/19).

Istotnie narusza prawo również § 5 ust. 2 pkt 7 i ust. 3 Regulaminu - gdyż kryteria warunkujące wysokość dodatku funkcyjnego, muszą być związane z zakresem odpowiedzialności na danym stanowisku, dla którego przysługuje dodatek funkcyjny. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., sygn. I OSK 2908/13 Sąd stwierdził, że dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko. Dodatek funkcyjny jest bowiem stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję określone w § 5 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r., stanowiącym ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości. W uzupełnieniu należy stwierdzić, iż kryteria te winny być obiektywne i wyrażone za pomocą określeń, które poddają się weryfikacji, czego nie można powiedzieć o określeniu „stan bazy materialnej szkoły” czy też „zakres i złożoność zadań określonych dla tego stanowiska w statucie szkoły”, zawartym w treści kwestionowanej regulacji.

Istotnie narusza prawo również § 5 ust. 13 Regulaminu, gdyż dodatek funkcyjny jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez nauczyciela. Jest to więc stały składnik wynagrodzenia pracownika na określonym stanowisku, stanowiący ekwiwalent nie tylko za zwiększony nakład pracy, lecz również za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników. Jeżeli więc przepisy przewidują dla danego stanowiska pracy dodatek funkcyjny, to już samo zdarzenie powierzenia pełnienia określonej funkcji kierowniczej (nawet w zastępstwie) uzasadnia jego prawo do tego rodzaju dodatku. Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w istniejącym orzecznictwie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08). Wobec powyższego, sprzecznym z prawem jest ograniczenie prawa nauczyciela do dodatku funkcyjnego otrzymywanego w związku z pełnieniem czynności w zastępstwie innej osoby, przez okres wskazany w treści kwestionowanego przepisu.

Istotnie narusza prawo także § 7 ust. 4 Regulaminu - z uwagi na treść przepisu art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, który upoważnia organ prowadzący szkołę wyłącznie do ustalenia w ramach regulaminu szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W przepisie tym nie mieści się delegacja do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. II SA/Op 9/20).

W sytuacji, w której ww. regulacje załącznika do uchwały Nr LXVII/510/23 Rady Miejskiej w Przedborzu z dnia 26 września 2023 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Przedbórz w istotny sposób naruszają prawo, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Burmistrz Przedborza