



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 83

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1182.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 15 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Kluki

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr 265/LIII/2022 Rady Gminy Kluki z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół prowadzonych przez Gminę Kluki.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kluki przyjęła regulamin wynagradzania nauczycieli szkół prowadzonych przez Gminę Kluki - dalej Regulamin.

W dniu 2 grudnia 2022 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały. Wątpliwości organu nadzoru wzbudziły regulacje zawarte w § 2 ust. 1 pkt 3, § 2 ust. 1 pkt 9 lit. d, § 2 ust. 2 pkt 1, § 4 ust. 3, § 9 ust. 3 i 4, § 10 ust. 3 i 4, § 16 ust. 5 oraz § 16 ust. 7 i 8 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały. Rada Gminy Kluki w wyznaczonym przez organ nadzoru terminie nie udzieliła żadnej odpowiedzi.

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 odstąpienie 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 ocenie organu nadzoru w sposób istotny narusza prawo treść § 2 ust. 1 pkt 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „w szczególności”, ponieważ tak skonstruowana treść Regulaminu wprowadza otwarty katalog warunków, których spełnienie uprawnia nauczyciela do dodatku motywacyjnego. Tym samym rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 z późn. zm.) - dalej Karta Nauczyciela. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie w formie katalogu

otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela, pozwalające na formułowanie przez podmiot odrębny od rady dodatkowych jeszcze warunków przyznawania tegoż dodatku, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Tym samym, gdyby wolą rady było, aby dodatek motywacyjny był przyznawany w oparciu o spełnienie określonych przesłanek w zakresie szerszym niż to przewiduje § 2 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, to była ona zobowiązana do precyzyjnego określenia w treści regulaminu wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie dodatku motywacyjnego. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W sposób istotny narusza prawo treść § 2 ust. 1 pkt 9 lit. d Regulaminu, gdyż kryterium w nim wskazane „prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej, w tym pedagogicznej” jest jednym z podstawowych obowiązków nauczyciela i nie może stanowić warunku przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego, gdyż taka regulacja narusza przepisy § 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 416 z późn. zm.) dalej: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, który określa ogólne kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego.

W świetle postanowienia § 2 ust. 2 pkt 1 Regulaminu przyznającego dyrektorowi szkoły dodatek motywacyjny m.in. za „skuteczność w zakresie pozyskiwania środków pozabudżetowych na rzecz szkoły” oznaczałoby, że dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie normalnych obowiązków dyrektora szkoły, co jest sprzeczne z ogólnymi warunkami przyznawania tego dodatku określonymi w § 6 rozporządzenia MENiS (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 135/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 877/19). W związku z powyższym określenie takich kryteriów w § 2 ust. 1 pkt 9 lit. d oraz § 2 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami rozporządzenia, a także stanowi przekroczenie delegacji zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

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 (wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1007/09; wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 960/19).

W sposób istotny narusza prawo treść § 4 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 Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, stanowiącym ekwiwalent za nakład pracy, stopień utrudnienia pracy, zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości. Tymczasem określone w treści § 4 ust. 3 kryteria, takie jak „złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole” mają charakter nieprecyzyjny, a ponadto dotyczą okoliczności, dla których właściwy jest dodatek motywacyjny. W ocenie organu nadzoru taki zapis stanowi przekroczenie delegacji zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Regulacja zawarta w § 10 ust. 3 i 4 Regulaminu jest sprzeczna z art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, w którym wprost określono, że zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn (w tym przypadku otrzymania dodatku za wysługę lat) następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Należy podkreślić, że art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela nie musi wprost wskazywać na dodatek za wysługę lat, skoro zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy dodatek za wysługę lat stanowi jeden ze składników wynagrodzenia nauczycieli. W jednym z wyroków podkreślono, że nie można przyjąć, iż kwestie dotyczące terminu wypłaty poszczególnych składników wynagrodzenia zostały pozostawione przez ustawodawcę do ustalenia w ramach regulaminu dotyczącego wynagradzania nauczycieli, skoro ustawa jednoznacznie reguluje te zagadnienia (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 502/05). Ponadto w orzecznictwie

podkreśla się również, że powtórzenie zapisów ustawowych w tym zakresie jest rzeczą niedopuszczalną (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 135/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 142/20).

Również zapisy zawarte w § 16 ust. 5 Regulaminu wyłączające prawo do nagrody dla nauczycieli przebywających na urlopie płatnym lub bezpłatnym w roku szkolnym poprzedzającym przyznanie nagrody, wykraczają poza zakres normy kompetencyjnej przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, gdyż uregulowana w ich treści tematyka została już określona w przepisach ogólnie obowiązujących, a istniejąca w uchwale regulacja w istotny sposób narusza prawo.

Uregulowania przewidziane w § 16 ust. 7 i 8 Regulaminu także w sposób istotny naruszają prawo, gdyż nie można zaliczyć jako kryterium przyznania nagrody kryterium posiadania określonego stopnia oceny pracy nauczyciela, ponieważ zgodnie z dyspozycją przepisu art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela zakres delegacji wynikający z przywołanej normy kompetencyjnej dotyczy ustalenia kryteriów i trybu 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.

Z uwagi na to, że treść Rozdziału III Regulaminu nie zawiera regulacji w zakresie kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli za realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione, gdyż brak uregulowań w uchwale w tym zakresie stanowi o istotnym naruszeniu przepisu art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w § 9 ust. 3 i 4 Regulaminu błędnie zostały powołane te same podstawy prawne (§ 8 rozporządzenia).

W ocenie organu nadzoru podjęcie uchwały zawierającej regulacje, do wprowadzenia których rada gminy nie posiada ustawowego upoważnienia a także niewypełnienie w całości delegacji ustawowej z art. 49 ust. 2 ustawy Karty Nauczyciela, stanowi istotne naruszenie prawa, stąd 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Kluki