



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1983

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.69.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 9 lutego 2023 r.

Rada Gminy w Parzęczewie

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)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LVI/455/22 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, w części obejmującej:

- § 2 ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały,
- § 3 ust. 1 pkt 1 -3 w zakresie wyrazów: „,a w szczególności” załącznika do uchwały,
- § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a, e i f załącznika do uchwały,
- § 3 ust. 2 pkt 3 i pkt 5 załącznika do uchwały,
- § 3 ust. 7 i ust. 8 załącznika do uchwały,
- § 4 ust. 7, ust. 11 i ust. 12 załącznika do uchwały,
- § 6 ust. 6, ust. 7 i ust. 10 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Dnia 20 stycznia 2023 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały. Wątpliwości organu nadzoru wzbudziły regulacje zawarte w Regulaminie stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

W wyjaśnieniach udzielonych 20 stycznia 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy w Parzęczewie podzielił uwagi organu nadzoru, stwierdzając jednocześnie, że wszystkie uwagi organu nadzoru dotyczące uchwały zostaną uwzględnione i uchwała w poprawionym brzmieniu zostanie uchwalona przez Radę Gminy na kolejnej sesji, po wyczerpaniu trybu jej uchwalania, tzn. po dokonaniu uzgodnień ze związkami zawodowymi.

Mając na uwadze, że w wyjaśnieniach nie wskazano konkretnego terminu sesji, na której ma zostać dokonana zmiana przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie uchwały we wskazanej części z obrotu prawnego.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Delegację do wprowadzenia dodatku motywacyjnego dla nauczycieli stanowi 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, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 (w tym dodatku motywacyjnego) oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a. Ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zawiera § 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.) - dalej: rozporządzenie. Należą do nich osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze, wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem oraz realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

W Regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały - dalej: Regulamin, w Rozdziale III Rada Gminy w Parzęczewie przyjęła szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. Rolą Rady Gminy było uszczegółowienie ogólnych warunków wymienionych przez prawodawcę, a nie ustanowienie nowych. W ocenie organu nadzoru, w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a, lit. e i lit. f Regulaminu zapisy takie jak: „systematyczne i efektywne przygotowywanie się do realizacji przydzielonych obowiązków”, „prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej, w tym pedagogicznej” i „rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych i powierzonych obowiązków” należą do podstawowych obowiązków związanych z pracą nauczyciela i w żaden sposób nie wynikają z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego zawartych w § 6 ww. rozporządzenia.

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). Tożsame i podobne kryteria przyjęte w innych regulaminach wynagradzania nauczycieli były już przedmiotem wyroków judykatury, w których jednoznacznie rozstrzygnięto, że są to podstawowe obowiązki każdego nauczyciela i nie wynikają one z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w § 6 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). Przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to sformułowania użyte w § 6 rozporządzenia takie jak „osiągnięcia”, „wprowadzenie innowacji pedagogicznych”, „zaangażowanie w realizację czynności i zajęć” czy „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków”. Tym samym należy przyjąć, że dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej, nie zaś za normalne (standardowe) wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. W świetle powyższego uprawnionym jest stwierdzenie, że dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom wyróżniającym się w stosunku do pozostałych nauczycieli osiągnięciami w jakiejś dziedzinie bądź zaangażowaniem czy też wprowadzeniem innowacji (wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 października 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 450/22). Powyższe uwagi dotyczą również § 3 ust. 2 pkt 3 i pkt 5 Regulaminu – gdyż „jakość zarządzania szkołą” oraz „przestrzeganie dyscypliny budżetowej w oparciu o przydzielone szkole środki finansowe” nie należą do kryteriów przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektora, stąd uzasadnione jest stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały również w zakresie § 3 ust. 2 pkt 3 i pkt 5.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 3 ust. 7 oraz § 4 ust. 12 Regulaminu wykracza poza delegację określoną w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, który upoważnia organ prowadzący szkołę do określenia wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. W tym upoważnieniu nie mieści się kompetencja do określenia kto i kiedy zachowuje prawo do dodatków, a kiedy je traci. Takie stanowisko jest powszechnie przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 364/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 368/08; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 października 2008 r.,

sygn. akt II SA/Bd 625/08). W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych i zakazu stosowania ich wykładni rozszerzającej. Organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 142/20). Kwestie te reguluje Karta Nauczyciela oraz przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 z późn. zm.) - dalej: Kodeks Pracy, do których odsyła przepis art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela.

W sposób istotny narusza prawo treść § 2 ust. 4, § 3 ust. 8, § 4 ust. 11 oraz § 6 ust. 10 Regulaminu, w którym określono termin wypłaty składników wynagrodzenia. Kwestie te określa art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela i ustawodawca nie upoważnił Rady do decydowania, kiedy wypłaca się poszczególne składniki wynagrodzenia. Zgodnie z art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Stosownie zaś do treści art. 39 ust. 4 cyt. ustawy, składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3.

Z powyższych regulacji jednoznacznie wynika, że kwestie dotyczące terminu wypłaty poszczególnych składników wynagrodzenia nie zostały pozostawione przez ustawodawcę do ustalenia w ramach regulaminu dotyczącego wynagradzania nauczycieli. Ustawodawca w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela upoważnił radę gminy jedynie do określenia wysokości stawek dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Oznacza to, że Rada Gminy w Parzęczewie określając w § 2 ust. 4, § 3 ust. 8, § 4 ust. 11 oraz § 6 ust. 10 Regulaminu terminy wypłat poszczególnych składników wynagrodzenia wykroczyła poza zakres udzielonej jej kompetencji ustawowej i dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawy, co stanowi naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 Karty Nauczyciela.

Z kolei regulacje zawarte w § 2 ust. 2 oraz § 4 ust. 7 Regulaminu, które określają od kiedy przysługuje dodatek za wysługę lat oraz dodatek funkcyjny, są sprzeczne z art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Należy podkreślić, że art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela nie musi wprost wskazywać na dodatek za wysługę lat, skoro zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 te same ustawy dodatek funkcyjny 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). Dodatkowo w orzecznictwie podkreśla się, że również 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).

W sposób istotny narusza prawo § 3 ust. 1 pkt 1-3 oraz § 6 ust. 6 Regulaminu w zakresie użytych tam wyrazów „a w szczególności”, ponieważ tak skonstruowana treść załącznika do uchwały wprowadza otwarty katalog warunków, których spełnienie uprawnia nauczyciela odpowiednio: do dodatku motywacyjnego oraz godzin ponadwymiarowych. Tym samym Rada Gminy w Parzęczewie nie wypełniła prawidłowo kompetencji

wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 Karty Nauczyciela. Ustawodawca używając w tym przepisie zwrotu „określa” przesądził jednoznacznie o tym, że to rada gminy (art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela), a nie jakikolwiek inny organ ma przesądzić o kształcie tych warunków. 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 przyznawanie tegoż dodatku, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały, a co za tym idzie, uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 1-3 załącznika do uchwały w zakresie użytych tam wyrazów: „a w szczególności”. Gdyby wolą rady było, aby dodatek motywacyjny był przyznawany w oparciu o spełnienie określonych przesłanek w zakresie szerszym niż to przewiduje § 3 ust. 1 pkt 1-3 załącznika do uchwały, to była ona zobowiązana do precyzyjnego określenia w jej treści wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie dodatku motywacyjnego. Powyższe rozważania dotyczą również regulacji dotyczących godzin ponadwymiarowych.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru także regulacje zawarte w Rozdziale VI Regulaminu, zgodnie z którymi, „wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw przysługuje za godziny faktycznie odbyte” (§ 6 ust. 7) a w § 6 ust. 6 Regulaminu są wymienione przypadki, w których nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, których nie zrealizował z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w sposób istotny naruszają prawo. Delegacja zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę jedynie do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Jest ona zatem węższa od delegacji zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. W szczególności nie mieści się tutaj upoważnienie do określenia warunków przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Zgodnie z orzecnictwem judykatury, do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie jakie są warunki obliczania i wypłacania (wydawania) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania (zachowania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Ustalenie przez radę gminy, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 329/08). Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw należy ustalać w oparciu o przepisy ustawy Karta Nauczyciela i ustawy Kodeks Pracy, do której odsyła art. 91c ustawy Karta Nauczyciela. Uchwalony regulamin nie jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 ustawy Kodeks Pracy, w zakresie określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe lub doraźnych zastępstw (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 197/07).

Wobec powyższego, w sytuacji, w której uchwała Nr LVI/455/22 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, w istotny sposób narusza art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 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, 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 Parzęczew