



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 października 2023 r.

Poz. 8164

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.856.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 25 września 2023 r.

Rada Gminy Nowe Ostrowy

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 LV/470/23 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz sposób podziału środków na nagrody ze specjalnego funduszu nagród, w części obejmującej:

- § 4 ust. 2 pkt 1 w zakresie wyrazów „,a w szczególności” załącznika Nr 1 do uchwały;
- § 4 ust. 2 pkt 2 w zakresie wyrazów „,a w szczególności” załącznika Nr 1 do uchwały;
- § 4 ust. 2 pkt 3 w zakresie wyrazów „,a w szczególności” załącznika Nr 1 do uchwały;
- § 6 ust. 3 pkt 6 załącznika Nr 1 do uchwały;
- § 9 ust. 5 oraz ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Nowe Ostrowy przyjęła Regulamin określający wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz sposób podziału środków na nagrody ze specjalnego funduszu nagród - (dalej Regulamin), stanowiący załącznik Nr 1 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 21 września 2023 r. Sekretarz Gminy działający z upoważnienia Wójta Gminy Nowe Ostrowy poinformował, że najbliższej sesji planowanej między 23 a 30 października 2023 r. zostanie podjęta nowa uchwała uwzględniająca zastrzeżenia organu nadzoru.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia 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 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 sposób istotny narusza prawo treść § 4 pkt 1, 2 oraz 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „„a w szczególności”, ponieważ tak skonstruowana treść ww. regulacji 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. Karty Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.). 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 § 4 ust. 1 pkt 1, 2 oraz 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, a co za tym idzie, uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 pkt 1, 2 oraz 3 Regulaminu w zakresie wyrazów: „„a w szczególności”.

W sposób istotny narusza prawo § 6 ust. 3 pkt 6 Regulaminu, ponieważ w ocenie organu nadzoru regulacja ta nie stanowi prawidłowego wypełnienia normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. W oparciu o powołany przepis organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego zobowiązany jest określić m.in. wysokość stawki dodatku funkcyjnego oraz szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku. Jednakże 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 w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy, 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. Tym samym uchwałodawca musi określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do tego dodatku. Powyższe oznacza, że tak skonstruowana regulacja Regulaminu, która uzależnia wysokość tegoż dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły od wyników pracy w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz § 5 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.).

Istotnie narusza prawo również § 9 ust. 5 oraz ust. 6 Regulaminu, w którym określono kiedy przysługuje wynagrodzenie za godzinę ponadwymiarową. Delegacja zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy 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. Zgodnie z orzecznictwem 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. Ustalenia 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 przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 z późn. zm.), 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).

W sytuacji, w której ww. regulacje załącznika Nr 1 do uchwały Nr LV/470/23 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz sposób podziału środków na nagrody ze specjalnego funduszu nagród 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:

Wójt Gminy Nowe Ostrowy