

Łódź, 12 stycznia 2023 r.

PNIK-I.4131.34.2023

**Rada Powiatu Rawskiego
w Rawie Mazowieckiej**

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526), w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym w celu kontroli legalności uchwały Nr LIV/310/2022 Rady Powiatu Rawskiego w Rawie Mazowieckiej z dnia 29 grudnia 2022 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 wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 9 stycznia 2023 r.

Uzasadnienie

Wątpliwości organu nadzoru budzą regulacje zawarte w § 4 ust. 3 pkt 1-3 załącznika do przedmiotowej uchwały. Rada, ustalając szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, jest obowiązana do kierowania się ogólnymi warunkami przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, zawartymi w § 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.). 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). W ocenie organu nadzoru, celowość wydatkowania środków finansowych, racjonalność prowadzenia polityki kadrowej i dbałość o estetykę obiektów szkolnych należą do podstawowych obowiązków związanych z pracą dyrektora i w żaden sposób nie wynikają z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego zawartych w § 6 ww. rozporządzenia. 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).

Ponadto, wątpliwości organu nadzoru budzą także regulacje zawarte w § 4 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „a w szczególności”, „w tym w szczególności”. W ocenie organu nadzoru tak przyjęta regulacja tworzy otwarty katalog warunków, za które nauczyciel może otrzymać dodatek motywacyjny, co stanowi niewypełnienie delegacji zawartej w 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.). Ustawodawca używając w tym przepisie zwrotu „określa” przesądził jednoznacznie o tym, że rada gminy (art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela), a nie jakkolwiek 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.

Wątpliwości organu nadzoru budzą także regulacje zawarte w § 7 ust. 3 i 4 załącznika do przedmiotowej uchwały. Zgodnie z nimi, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane, zaś w ust. 4 postanowiono, że godziny ponadwymiarowe niezrealizowane przez nauczyciela z winy pracodawcy, traktuje się jako godziny faktycznie odbyte. Delegacja zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta 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 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).

Wątpliwości organu nadzoru budzi także regulacja zawarte w § 7 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały. Regulacja ta jest wprost niezgodne z art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z § 137 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Natomiast Rada Powiatu Rawskiego w Rawie Mazowieckiej w ocenie organu nadzoru w swojej uchwale poszła jeszcze o krok dalej, gdyż zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela wynagrodzenie wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca, co nie jest tożsame z określeniem „wypłaca się z dołu, na zasadach określonych w art. 39 ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela” użytym w załączniku do ww. uchwały. Doszło tutaj do modyfikacji zapisów ustawowych. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego *in extenso* zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 521/06). Jednakże, narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Mając na uwadze powyższe, regulacja § 7 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały jest nie tylko wprost niezgodna z przytoczonym przepisem ustawy Karta Nauczyciela, ale również pozostaje poza materią do uregulowania w uchwale w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Piotr Cępa

Radca prawny - Koordynator

Oddziału nadzoru prawnego

i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego

**w Wydziale Prawnym, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu Rawskiego