



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.382.2023

Łódź, 11 maja 2023 r.

Rada Gminy

Rawa Mazowiecka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI.341.23 Rady Gminy Rawa Mazowiecka z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli, a także kryteria i tryb przyznawania nagród, w części obejmującej:

- § 4 pkt 1 w zakresie wyrazów „,a w szczególności” załącznika do uchwały,
- § 4 pkt 2 w zakresie wyrazów „,a w szczególności” załącznika do uchwały,
- § 4 pkt 4 w zakresie wyrazów „,w tym w szczególności” załącznika do uchwały,
- § 10 ust. 6 załącznika do uchwały,
- § 11 ust. 9 pkt 1, 3, 10 i 18 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Rawa Mazowiecka przyjęła regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli, a także kryteria i tryb przyznawania nagród – dalej Regulamin, stanowiący załącznik do uchwały.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

W dniu 19 kwietnia 2023 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały. Wątpliwości organu nadzoru wzbudziły regulacje zawarte w § 4 pkt 1, 2 oraz 4 w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 10 ust. 6, § 11 ust. 9 pkt 1 oraz § 11 ust. 9 pkt 3, 10 i 18 Regulaminu.

W wyjaśnieniach udzielonych 25 kwietnia 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Rawa Mazowiecka wskazał, że uchwała uwzględniająca zmiany wskazane przez organ nadzoru będzie podjęta na najbliższej sesji.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem postanowień uchwały.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu, a tym samym akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Powyższa zasada oznacza, że norma z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11).

W sposób istotny narusza prawo treść § 4 pkt 1, 2 oraz 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „a w szczególności” oraz „w tym 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 2021 r. poz. 1762 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 4 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 Regulaminu w zakresie wyrazów: „,a w szczególności” oraz pkt 4 w zakresie wyrazów „,w tym w szczególności”.

Istotnie narusza prawo § 10 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. 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).

W sposób istotny narusza prawo § 11 ust. 9 pkt 1 Regulaminu, w którym uzależniono przyznanie nagrody dla dyrektora szkoły od posiadania aktualnej wyróżniającej lub dobrej oceny pracy. Mając na uwadze brzmienie art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, brak jest uzasadnienia do wprowadzania przez organ prowadzący dodatkowych kryteriów ograniczających możliwość przyznania dla dyrektora szkoły nagrody. Ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy nauczyciela, które związane są wyłącznie z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, zaś inne kryteria niezwiązane ściśle z pracą nauczyciela nie mają w tym zakresie znaczenia. Tym samym miernikiem służącym za podstawę pracy nauczyciela są np. różne osiągnięcia, działania w ramach projektów miejskich, ogólnopolskich, międzynarodowych, przygotowanie ważnych imprez i uroczystości. Należy wskazać, że ustawodawca nie przewidział możliwości uzależnienia prawa do nagrody dla dyrektora od wyróżniającej lub dobrej oceny pracy. Tak skonstruowana regulacja w istotny sposób narusza art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela. Trzeba również zauważyć, że mając na uwadze szczególny charakter tej nagrody, jako zwieńczającej szczególne osiągnięcia uzyskane przez dyrektora, trudno się zgodzić z przyjętą na tle niniejszego przepisu formułą, że nagrodzonym może być dyrektor szkoły, który uzyskał wyróżniająca i dobrą ocenę pracy (czyli najniższą pozytywną ocenę pracy), przy pominięciu oceny bardzo dobrej.

W sposób istotny narusza prawo § 11 ust. 9 pkt 3, 10 i 18 Regulaminu, ponieważ zgodnie z dyspozycją art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela zakres delegacji wynikający z przywołanej normy kompetencyjnej dotyczy ustalenia kryteriów i tryby 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. Należy więc zwrócić uwagę na fakt, że ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy nauczyciela, które związane są tylko i wyłącznie z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, inne kryteria niezwiązane ściśle z pracą nauczyciela nie mają w tym zakresie znaczenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 marca 2023 r., sygn. III SA/Łd 853/22). W tym kontekście przywołane na wstępie kryteria, w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza ten zakres

Wobec powyższego 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 Rawa Mazowiecka