

Łódź, 12 lipca 2024 r.

PNIK-I.4131.551.2024

Rada Gminy Brójce

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr V/23/24 Rady Gminy Brójce z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania 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 nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Brójce, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 5 lipca 2024 r.

Uzasadnienie

Organ nadzoru wskazuje na następujące wątpliwości dotyczące regulacji zawartych w załączniku Nr 1 do niniejszej uchwały, tj. Regulaminu.

I. § 3 ust. 4 pkt 5 lit. a i § 3 ust. 5 lit. a i c

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

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna 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.

wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 755). 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 realizacja zadań statutowych szkoły należy do podstawowych obowiązków związanych z pracą nauczyciela, zaś zarządzanie szkoły w sposób efektywny i zgodny z prawem oraz racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi 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 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).

II. § 5 ust. 3 i 4

Te regulacje są sprzeczne z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986), w którym wprost określono, że zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn (w tym w przypadku otrzymania dodatku funkcyjnego) następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie

nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Doszło tutaj zatem do niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawowych. Należy tutaj także zwrócić uwagę na fakt, że art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela nie musi wprost wymieniać dodatku funkcyjnego, skoro zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy dodatek ten stanowi składnik wynagrodzenia nauczycieli. Podobnie sformułowane uregulowania do tych znajdujących się w przedmiotowym Regulaminie były już przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. 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). 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). Mając na uwadze powyższe, powyższe regulacje są nie tylko wprost niezgodne z przytoczonym przepisem ustawy Karta Nauczyciela, ale również pozostają poza materią do uregulowania w uchwale w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli.

III. § 7 ust. 4

W ocenie organu nadzoru ta regulacja stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta 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 nie przyznawania 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).

IV. § 11 i § 12

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. 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. 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 2023 r. poz. 1465 z późn. zm.), do której odsyła art. 91c Karty Nauczyciela. Należy także podkreślić, że pomniejszanie o 1/5 lub 1/4 wymiaru za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy było już przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych i zostało uznane za sprzeczne z prawem (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 877/19).

V. § 13 ust. 3

Regulacja ta jest wprost niezgodna z art. 39 ust. 4 ustawy 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 Gminy Brójce 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 „z dołu” użytym w załączniku nr 1 do 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, ta regulacja 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

Justyna Szymańska-Chłodzińska
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli
(podpisano elektronicznie)

Do wiadomości:
Wójt Gminy Brójce