



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 22 lipca 2021 r.

Poz. 3389

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.571.2021 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 21 lipca 2021 r.

Rada Miejska w Pabianicach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378 i z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność:

§ 4 ust. 2 pkt 2 lit. d., § 5 ust. 2, § 7 ust. 1 i 2 oraz § 11 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Nr XXXVI/378/21 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz 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 nauczycielom zatrudnionym w przedszkolach i szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Pabianice

Uzasadnienie

Dnia 6 lipca 2021 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały. Wątpliwości organu nadzoru wzbudziły zapisy § 4 ust. 2 pkt 2 lit. d., § 5 ust. 2, § 7 ust. 1 i 2 oraz § 11 ust. 1 i 2 załącznika do przedmiotowej uchwały, tj. Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Pabianice.

W wyjaśnieniach udzielonych 13 lipca 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Pabianicach podzielił uwagi organu nadzoru w zakresie § 4 ust. 2 pkt 2 lit. d. i § 7 ust. 2 załącznika do uchwały. W pozostałym zakresie wskazał, że w § 7 ust. 1 załącznika do uchwały nie nastąpiło przekroczenie dyspozycji zawartej w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 z późn. zm.). Ponadto, podkreślono, że § 5 ust. 2 załącznika do ww. uchwały nie odnosi się do dodatku funkcyjnego, lecz motywacyjnego, a art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela nie odnosi się do zasad przyznawania dodatku funkcyjnego. Wreszcie, w stosunku do § 11 ust. 1 i 2 załącznika do przedmiotowej uchwały uznano, że stanowi doprecyzowanie regulacji ustawowych i w ocenie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Pabianicach jest poprawny merytorycznie, a uwagi organu nadzoru są bezzasadne.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Delegację do wprowadzenia dodatku motywacyjnego dla nauczycieli stanowi art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (w tym dodatku motywacyjnego), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34a. Ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zawiera § 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.). 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 przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Pabianicach przyjęła szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. 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). Oznacza to, że szczegółowe warunki określone przez organ prowadzący szkołę muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w przedmiotowym rozporządzeniu. Rolą Rady Miejskiej w Pabianicach było uszczegółowienie ogólnych warunków wymienionych przez prawodawcę, a nie ustanowienie nowych. W ocenie organu nadzoru, dbałość o estetykę i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych należy do podstawowych obowiązków związanych z pracą nauczyciela i w żaden sposób nie wynika z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego zawartych w § 6 ww. rozporządzenia. Warto w tym miejscu wskazać na argumentację przytoczoną w wyroku WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 96/20, gdzie wskazano, że w przypadku przyjęcia takiego kryterium dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie normalnych obowiązków nauczyciela, co jest sprzeczne z ogólnymi warunkami przyznawania tego dodatku. W związku z powyższym określenie takiego kryterium w § 4 ust. 2 pkt 2 lit. d. załącznika do przedmiotowej uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami rozporządzenia, a także stanowi przekroczenie delegacji zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

W zakresie § 5 ust. 2 i § 7 ust. 2 załącznika do ww. uchwały należy wskazać, że są sprzeczne z art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, 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. Odnosząc się do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Pabianicach, zaakcentowania wymaga, że przepis art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela nie musi wprost wskazywać na dodatek funkcyjny, skoro zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy dodatek funkcyjny stanowi jeden ze składników wynagrodzenia nauczycieli. Przepis ten znajduje zatem zastosowanie w przedmiotowej sprawie. W judykaturze 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 przypadku § 7 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały również doszło do istotnego naruszenia prawa. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela 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 cytowanym orzecznictwie podkreśla się m.in. że rada ma kompetencję jedynie do określenia wysokości stawki oraz warunków przyznawania dodatków funkcyjnych, a nie decydowania o utracie przez nauczycieli tego rodzaju dodatków oraz że wypłata dodatku funkcyjnego następuje w tych samych okolicznościach jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie i które wynikają z przepisów ustawy Karta Nauczyciela, a także ustawy Kodeks pracy.

W odniesieniu do § 11 ust. 1 i 2 załącznika do ww. uchwały, w ocenie organu nadzoru doszło do niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawowych, tj. art. 35 ust. 2 i 2a ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z § 118 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 nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. 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). Przekuwając powyższe na przedmiotowy stan faktyczny, należy podkreślić, że budzą wątpliwości już same próby regulowania w aktach niższego rzędu kwestii uregulowanych w akcie wyższego rzędu. Co więcej, w przypadku § 11 ust. 1 i 2 doszło do modyfikacji definicji ustawowych zawartych w art. 35 ust. 2 i 2a ustawy Karta Nauczyciela, co jest już bez wątpienia niedopuszczalne. W ocenie organu nadzoru, nie można takiego działania tłumaczyć chęcią doprecyzowania przepisów ustawowych w aktach niższego rzędu, które są wydawane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Ustawodawca jednoznacznie określił definicję „godziny ponadwymiarowej” i „godziny doraźnego zastępstwa” co czyni zbędnym jakiegokolwiek próby umieszczenia takich definicji w regulaminie wynagradzania nauczycieli, a tym bardziej próby ich doprecyzowania, do czego ustawodawca nie upoważnił organu prowadzącego szkołę.

W sytuacji, w której § 4 ust. 2 pkt 2 lit. d., § 5 ust. 2, § 7 ust. 1 i 2 oraz § 11 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają art. 30 ust. 6 pkt 1, art. 35 ust. 2 i 2a i art. 39 ust. 1 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:

Prezydent Miasta Pabianice