



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 sierpnia 2016 r.

Poz. 4986

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I.4131.1.285.2016.6 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814)

orzekam

nieważność uchwały nr XXIII/146/2016 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Kolski - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2016r. Rada Powiatu Kolskiego podjęła uchwałę nr XXIII/146/2016 w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Kolski.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 7 lipca 2016r.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 ze zmianami), oraz art. 30 ust. 6 i 6a, art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.)

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem ww. uchwały, stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowi między innymi art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela, na mocy, którego organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa dla nauczycieli w drodze regulaminu m.in. wysokość i warunki wypłacania dodatków do wynagrodzenia oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Należy zwrócić uwagę, iż ogólne warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego określa rozporządzenie 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 2014r. poz. 416 ze zm.). Radzie powiatu przysługuje, zatem kompetencja do uregulowania spraw wskazanych w art. 30 ust 6 Karty nauczyciela z uwzględnieniem zapisów ww. rozporządzenia. Podjęta przez radę powiatu uchwała winna mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i pozostawać w zgodzie z aktami normatywnymi wyższego szczebla.

W Rozdziale III § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały, Rada Powiatu Kolskiego określiła warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. Zastrzeżenie organu nadzoru budzi użycie sformułowania „a w szczególności” świadczącego o tym, że uchwalony katalog ma charakter otwarty, a co za tym idzie pozostawia się podmiotowi przyznającemu dodatek motywacyjny dowolność w doborze kryteriów, którymi może się kierować. Narusza to w sposób istotny przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty nauczyciela, z którego jasno wynika, iż kompetencję do określenia szczegółowych warunków przyznawania dodatków posiada wyłącznie organ prowadzący szkołę, w tym przypadku - rada powiatu.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 lipca 2008 r., (sygn. akt III SA/Gd 80/08), w którym Sąd stwierdził, że przykładowe wyliczenie w uchwale przesłanek przyznawania dodatku motywacyjnego niemającego charakteru katalogu zamkniętego, może sugerować istnienie innych, pozaregulaminowych warunków przyznawania tego dodatku. Przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych. Sąd zwrócił również uwagę, że sformułowanie „w szczególności” użyte przy określaniu szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, gdyż nie spełnia określonego w nim wymogu szczególowości.

Rada Powiatu Kolskiego w Rozdziale III § 12 ust. 2 określiła zajęcia, których prowadzenie uznaje się za pracę w trudnych warunkach, co jest zarazem przesłanką do przyznania nauczycielowi dodatku do wynagrodzenia za warunki pracy.

Tymczasem katalog zajęć, których wykonywanie uznawane jest za pracę w trudnych warunkach w sposób wyczerpujący określony został, w §8 ww. rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Jego modyfikacja w akcie normatywnym niższego szczebla jest niedopuszczalna.

Katalog zajęć uznanych za pracę w trudnych warunkach uchwalony przez Radę Powiatu Kolskiego różni się od katalogu określonego rozporządzeniem, w sposób istotny go zawężając. Brak określenia wysokości dodatku za pracę w trudnych warunkach dla wszystkich podmiotów wymienionych w przepisie rozporządzenia stanowi niedopuszczalne ograniczenie praw nauczycieli wykonujących te prace, które w uchwalonym przepisie pominięto.

Należy zaznaczyć, że akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normy wyrażone w takich przepisach winny, zatem być skierowane do wszystkich adresatów posiadających oznaczone cechy, niewskazanych imiennie, jak również powinny odnosić się do pewnych powtarzalnych, potencjalnych zachowań tych adresatów. Przepisy zawarte w akcie prawa miejscowego winny zostać uchwalone bez względu na okoliczność, czy w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego aktualnie znajdują się adresaci wprowadzanych norm, czy też nie. Istotne jest, że ich adresaci potencjalnie mogą pojawić się w przyszłości.

Ponadto oceniany przepis uchwały stanowi częściowe przeniesienie na grunt aktu prawa miejscowego definicji pracy w trudnych warunkach określonej w rozporządzeniu, jednocześnie ją modyfikując.

Na istotę naruszenia prawa poprzez powtarzanie przepisów szczególną uwagę zwrócił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 23 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 977/11) wskazał, że pojawić się mogą istotne wątpliwości, które z norm i w jakim zakresie znajdują zastosowanie, gdy w uchwale powtórzona zostanie tylko część regulacji odnoszącej się do danej kwestii, czyli gdy na grunt uchwały przeniesiony zostanie jedynie fragment przepisu ustawy.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Powiatu Kolskiego w § 5 ust. 5, § 10, §11 ust. 9, § 12 ust. 8, §13 ust. 7 przedmiotowej uchwały określiła termin wypłaty „z góry” i „z dołu” dla poszczególnych składników wynagrodzenia, tj. dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, oraz wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Tymczasem ustawa z dnia z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela art 39 w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminów wypłat wynagrodzenia. Oznacza to, że ustawodawca nie przewidział dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania, początkowego jak i końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, a także ustalenia czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, ponieważ regulacja taka zawarta jest w ustawie Karta nauczyciela (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 396/05; z dnia 29 listopada 2006 r. sygn. IV SA/Wr 685/06 i z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 560/06).

Powtórzenie w przepisach uchwały regulacji ustawowej jest sprzeczne z §118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283), zgodnie, z którym w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Orzecznictwo sądowo

administracyjne uznaje, że powtórzenie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legalizacji i winno skutkować stwierdzeniem ich nieważności (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95 i z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt SA/Wr 1179/98. Za niedopuszczalne należy uznać powtarzanie i modyfikowanie w uchwale uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 r., sygn. akt SA/Gd 1260/94 (OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 11 ust. 7 uchwały Rada Powiatu wprowadziła zapis, zgodnie, z którym: „Dodatek (*funkcyjny*) nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy okresie, za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel i innych powodów zaprzestał pełnienia obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia”.

Powyższa regulacja wkracza w materię normowaną art. 80 zdanie drugie Kodeksu pracy w związku z art. 91c Karty nauczyciela, który ustala zasadę prawa do wynagrodzenia pracownika za czas niewykonywania pracy.

Podobnie w §16 regulaminu ustalono, iż nauczycielom nie przysługuje wynagrodzenie za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, oraz ustalono sposób obliczania wynagrodzenia w takich sytuacjach.

Należy stwierdzić, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Należy też podkreślić, że uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do dodatku funkcyjnego.

To, czy należy się dodatek funkcyjny, bądź w ogóle wynagrodzenie za nieobecności w pracy należy ustalać w oparciu o normy ustawy Karta nauczyciela i Kodeksu pracy.

Poza tym Karta nauczyciela w art. 73 ust. 5 stanowi, iż nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54. Równoznaczne jest to, zdaniem organu nadzoru, z wyłączeniem tego zagadnienia spod kompetencji Rady.

W § 13 ust. 5 regulaminu określono, że „5. Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w szczególności w związku z:

- 1) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii lub mrozów,
- 2) wyjazdem dzieci i młodzieży na wycieczki lub na imprezy,
- 3) chorobą dziecka nauczanego indywidualnie, trwającą nie dłużej niż tydzień,
- 4) zawieszeniem zajęć w okresie rekolekcji,
- 5) wyjazdem nauczyciela na konferencję metodyczną, traktuje się jak godziny faktycznie odbyte.”

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta nauczyciela rada gminy ma jedynie kompetencję do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 ustawy.

W ocenie organu nadzoru w tych ramach nie mieści się upoważnienie do decydowania o zachowaniu lub utracie przez nauczyciela prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe.

Określenie w regulaminie przypadków, w których nauczycielowi przysługuje lub nie przysługuje prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie mieści się w granicach ww. upoważnienia ustawowego rady gminy. Nie można, bowiem uznać, iż wskazanie przez radę gminy przypadków, w których wynagrodzenie przysługuje lub nie przysługuje, stanowi określenie warunków (szczegółowych) obliczania i wypłacania wynagrodzenia.

Należy zwrócić uwagę, iż w art. 30 ust. 6 Karty nauczyciela użyte zostały dwa określenia „warunki przyznawania” (art. 30 ust. 6 pkt 1) oraz „warunki obliczania i wypłacania” wynagrodzenia (art. 30 ust. 6 pkt 2). Nie jest dopuszczalne ich utożsamianie.

Zatem w analizowanej sytuacji wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać w oparciu o Kartę nauczyciela i przepisy Kodeksu pracy, do których odsyła art. 91 c ust. 1 Karty nauczyciela.

Jak już wcześniej podkreślono, zgodnie z treścią art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Rada Gminy wprowadzając powyższe zapisy przekroczyła powierzony jej przez ustawodawcę zakres upoważnienia, gdyż powyższe kwestie nie należą do materii, która powinna i może być regulowana przedmiotowym aktem prawa miejscowego.

Organ nadzoru podkreśla, że z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż upoważnienie do wydawania aktu wykonawczego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej.

W ocenie organu nadzoru wskazane uchybienia są istotne i uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały nr XXIII/146/2016 Rady Powiatu Kolskiego w całości. Pozostawienie w obrocie prawnym postanowień nie dotkniętych wadami prawnymi spowodowałoby, że ww. uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, nie regulowałaby wszystkich obowiązkowych kwestii, o których mowa w 30 ust. 6 Karty nauczyciela.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Pouczenie

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wz. Wojewody Wielkopolskiego

Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Marlena Małąg