

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.160.2018.ABej

z dnia 11 października 2018 r.

Rada Miejska w Koźuchowie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U z 2018 poz. 994, z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LIX/487/18 Rady Miejskiej w Koźuchowie z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w Gminie Koźuchów, w następującej części: § 3, § 12, § 13, § 17.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2018r. Rada Miejska w Koźuchowie podjęła uchwałę Nr LIX/487/18 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w Gminie Koźuchów. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 września 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części, tj. w zakresie § 3, § 12, § 13, § 17 istotnie narusza art. 30 ust. 2 i ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U z 2018 , poz. 967 ze zm.), dalej „KN”.

W oparciu o przepis art. 30 ust. 6 KN 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, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach - w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.

Powyższy przepis wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale jednocześnie określa granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Oznacza to, że w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego, nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 30 ust. 6 KN. Uszczegółowienie kwestii wskazanych w ustawie Karta Nauczyciela znajduje się w rozporządzeniu 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 (tekst jednolity Dz.U.2014, poz. 416 ze zm., dalej " rozporządzenie"). Jednocześnie treść regulaminu zgodnie z art. 30 ust. 6a KN podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy regulaminu dotyczą następujących uregulowań: w § 3 Rada określiła okres pracy, za który nauczycielowi przysługuje dodatek za wysługę lat, w § 12 i § 13 regulaminu określono kiedy powstaje i kiedy ustaje prawo do dodatku funkcyjnego, a w § 17 regulaminu określono, że dodatek za warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany oraz w

okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Koźuchowie wprowadziła powyższe regulacje z przekroczeniem delegacji ustawowej, albowiem w normie kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 K.N. nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do dodatków, których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 K.N, a także za jakie okresy pracy dodatki są wypłacane.

Przepis art. 30 ust. 1 K.N. stanowi, iż wynagrodzenie nauczycieli składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy; 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych określonych w art. 54. W przypadku dodatku za wysługę lat należy ponadto wskazać, że zgodnie z art. 33 ust. 1 K.N. nauczycielom przysługuje ten dodatek w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, wypłacany w okresach miesięcznych poczynając od czwartego roku pracy, z zastrzeżeniem, że dodatek ten nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia zasadniczego. Z kolei zasady obliczania okresów pracy uprawniających do tego dodatku zostały uregulowane w § 7 rozporządzenia.

Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, iż w kompetencji art. 30 ust. 6 K.N., w ramach uprawnienia organu prowadzącego szkołę do ustalenia szczegółowych warunków przyznawania dodatków, nie mieści się uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. W ocenie Sądu rada gminy nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ materię tę regulują przepisy rangi ustawowej. Ponadto wypłata tych dodatków następuje w tych samych okolicznościach jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie i które wynikają z przepisów ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08, LEX nr 514684).

Z przekroczeniem delegacji ustawowej przyjęto także uregulowania § 12 i § 13 regulaminu określające, w którym momencie powstaje bądź ustaje prawo do dodatku funkcyjnego. Jak już wskazano powyżej na podstawie art. 30 ust. 6 K.N. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może w uchwale określić jedynie wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków z zastrzeżeniem art. 33 i 34. Określenie w uchwale przez Radę, z którym dniem nauczyciel nabywa prawo do dodatku funkcyjnego bądź je traci nie można uznać za szczegółowy warunek przyznania tego dodatku, a tym bardziej za jego wysokość.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. z wyroku z dnia 18 stycznia 2018r., sygn. akt II SA/Go 1146/17 : Ze sformułowania "szczegółowe warunki przyznawania dodatków" zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 u.K.N. nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.K.N., będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustawy. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (art. 80 zd. 2 Kodeksu pracy). 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. To, czy należy się dodatek za nieobecności w pracy

należy ustalać w oparciu o normy u.K.N. i Kodeksu pracy. I tak np. art. 73 ust. 5 u.K.N. 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. Wskazać należy, iż dodatki wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.K.N. stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela. Oznacza to, iż przysługują łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym. O ile zatem zostały przyznane, stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym. W kompetencji określonej w art. 30 ust. 6 u.K.N. do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się również możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą (por. wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 19 września 2008 r., IV SA/Wr 290/08, z dnia 4 grudnia 2008 r., IV SA/Wr 440/08, z dnia 25 czerwca 2008 r., IV SA/Wr 176/08 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2011 r., II SA/OI 933/11)

Analogicznie za podjęty z naruszeniem prawa należy uznać przepis § 17 regulaminu, zgodnie z którym dodatek (za warunki pracy) przysługuje za faktycznie przepracowane godziny. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku z 25 czerwca 2008 r., w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł, że: „*nieusprawiedliwiony byłby (...) generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości stawki godzinowej dodatku (...) brany jest pod uwagę wyłącznie czas efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela, i że wobec tego każda przerwa w rzeczywistym, faktycznym świadczeniu pracy jest traktowana, jak czas niewykonywania pracy, przez co wpływa na wysokość dodatku z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach, stanowiącego element wynagrodzenia za pracę nauczyciela*” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/08, LEX nr 519088).

Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Stąd Kodeks pracy przewiduje sytuacje, kiedy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy. Wynagrodzenie za godziny doraźnych zastępstw stanowi jeden ze składników wynagrodzenia. W związku z tym podlega regulacjom Kodeksu pracy i innych aktów normatywnych wyższego rzędu. Rada nie może zatem uzależniać wypłaty któregoś ze składników wynagrodzenia od faktycznego wykonywania pracy, tym samym Rada nie może stanowić przepisów mniej korzystnych dla pracowników niż Kodeks pracy.- tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. zw przytaczanym już wyroku z dnia 18 stycznia 2018r., sygn. akt II SA/Go 1146/17.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały podjętej na podstawie art. 30 ust. 6 KN. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja, muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody
Lubuskiego
Dyrektor Wydziału
Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt