

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.160.2015.AZie

z dnia 2 listopada 2015r.

Rada Powiatu w Sulęcinie

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2015.1445-j.t.) stwierdzam nieważność : §4, §6 ust.4, §7 ust.7, §9 ust.4,5,8,10,11,13,14, §13 ust.6, §14, §15 ust.1-3,7-13, §16, §20 i §21 w załączniku do uchwały Nr XIV/67/15 Rady Powiatu Sulęcińskiego z 29 września 2015 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Sulęciński, doręczonej 5 października 2015 r.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2015 r. Rada Powiatu Sulęcińskiego podjęła uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Sulęciński.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w zakwestionowanej części istotnie narusza art. 30 ust. 5 pkt 4 i ust. 6 pkt 1 i 2, , art. 39, art. 42 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz.U.2014.191 -j.t. ze zm.) oraz § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
- 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Aczkolwiek ustawodawca zdecydował się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, to jednak wyznaczył on również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując w ramach art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty że regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych. Oznacza to, że w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego nie powinny być regulowane kwestie , które wykraczają poza przepis art. 30 ust. 6 ww. ustawy.

Rada Powiatu, w załączniku do uchwały, którym jest Regulamin przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez powiat sulęciński w § 6 ust. 4, § 7 ust. 7, § 9 ust. 13 i 14, § 13 ust. 6 określiła terminy – „z dołu”, „z góry”, wypłacania składników wynagrodzenia jakimi są: dodatek za wysługę lat, dodatek motywacyjny, dodatek funkcyjny oraz dodatek za warunki pracy. W świetle art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (ust. 3). Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 (ust. 4). Tak więc to ustawa - Karta Nauczyciela w sposób kompletny i jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty wynagrodzenia. Zakwestionowane postanowienia stanowią powtórzenie regulacji ustawowej i należało stwierdzić ich nieważność. W myśl bowiem ugruntowanego orzecznictwa sądowo-administracyjnego : *uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.* (np. wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17, wyrok z 7 kwietnia 2010 sygn. akt II OSK 170/10). Powtórzenie regulacji ustawowej zawiera zakwestionowany §14.

W § 9 ust. 5, 8, 10, 11 wskazane zostały przypadki, w których nauczyciel traci, bądź nie przysługuje mu prawo do przyznanego dodatku funkcyjnego. Ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, że organ prowadzący ustala wysokość stawek dodatku funkcyjnego oraz szczegółowe warunki przyznawania tego dodatków. Organ stanowiący może zatem określić przesłanki uprawniające do dodatku funkcyjnego, ale nie posiada kompetencji do określenia okoliczności, w których ten dodatek będzie cofnięty, bądź, kiedy nie przysługuje. Dodatek funkcyjny jeśli zostaje przyznany, to jest integralną częścią wynagrodzenia nauczyciela, co wskazuje przepis art. 30 ust. 1 ww. ustawy i przysługuje nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym w okresie na jaki został przyznany. Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt IV S.A./Wr 274/05, OwSS 2006/3/79). Przepis art. 30 ust.6 Karty Nauczyciela nie upoważnia organu prowadzącego szkołę do decydowania w regulaminie, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do otrzymania dodatku funkcyjnego. Z tego też powodu należało zakwestionować wskazane przepisy jako wykraczające poza przyznane radzie kompetencje.

Również przepisy § 4 ust. 2, § 15 ust. 1-3 i ust. 7-13 regulaminu nie znajdują oparcia w delegacji zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela. w myśl wskazanego przepisu organ prowadzący, w ramach regulaminu ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Zatem prawodawca nie przyznał radzie powiatu kompetencji do wprowadzenia w drodze uchwały zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw. Skoro ustawodawca nie przyznał kompetencji do wprowadzenia szczegółowej regulacji w drodze uchwały rady, to należy uznać, że mają tu zastosowanie przepisy Karty Nauczyciela oraz odpowiednio Kodeksu pracy. *Przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do ustalenia w ramach regulaminu jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Mieści się w nim tylko delegacja do ustalania warunków i wypłacania (wydawania) należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe.* (wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2006r., sygn. akt IV S.A./Wr 274/05, OwSS 2006/3/79). W związku z powyższym należy stwierdzić, że nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie za każdą zrealizowaną godzinę ponadwymiarową, natomiast w

przypadku godzin niezrealizowanych wynagrodzenie przysługuje wyłącznie na mocy przepisów prawa pracy, do których nie należy regulamin uchwalony przez radę powiatu.

Ponadto ustalony w § 15 ust. 10 Regulaminu sposób obliczania wynagrodzenia nauczyciela za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia spowodowałyby w ocenie organu nadzoru, że w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy. Jako przykład można podać chorobę nauczyciela, spowodowaną wypadkiem w drodze do pracy. Zgodnie z art. 92 § 1 pkt 2 Kodeksu pracy za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek wypadku w drodze do pracy albo choroby w okresie ciąży, pracownik zachowuje prawo do 100 % wynagrodzenia. W tym przypadku pracownik mimo usprawiedliwionej nieobecności otrzymuje pełne wynagrodzenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela. Nauczyciel ma także prawo do pełnego wynagrodzenia w przypadku urlopu wypoczynkowego, urlopu szkoleniowego czy wykonywaniu doraźnej czynności w związku z pełnieniem przez nauczyciela funkcji związkowej poza zakładem pracy. Jeśli nauczyciel zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela i przepisami prawa pracy zachowuje prawo do wynagrodzenia, to przysługuje mu ono za każdą godzinę zajęć przydzieloną nauczycielowi powyżej obowiązkowego wymiaru godzin, a nie tylko za liczbę godzin przypadającą ponad obliczaną, według § 15 ust. 10, podstawę obowiązkowego wymiaru zajęć, pomniejszonego odpowiednio o 1/5 lub 1/4 tego wymiaru za każdy dzień nieobecności lub dzień ustawowo wolny od pracy. Natomiast w przypadku godzin niezrealizowanych wynagrodzenia przysługuje wyłącznie na mocy przepisów prawa pracy. Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt IV S.A./Wr 274/05, OwSS 2006/3/79), w którym stwierdził, że: *sposób obliczania wynagrodzenia nauczyciela za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, narusza prawo, jeśli spowodowałby, iż w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niewykonane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy.*

Również § 4 ust. 1 i § 15 ust. 1-3 regulaminu regulujące zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nie należą do materii, która winna zostać uregulowana w regulaminie bowiem kwestie te reguluje między innymi w art. 42 Karty Nauczyciela..

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ww. ustawy zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Wobec powyższego i przepis § 9 ust. 4 wykracza poza kompetencje przyznane radzie.

Przepis § 16 narusza z kolei art. 30 ust. 5 pkt 4 Karty Nauczyciela. Ustawodawca zawarł w nim bowiem delegację nie dla rady powiatu, a dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy, uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględnia osobistą stawkę zaszerogowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy. *Określenie w regulaminie zasad przyznawania dnia wolnego albo wynagrodzenia za zajęcia wykonywane w dniu wolnym od pracy narusza przepis art. 30 ust. 5 pkt 4 Karty Nauczyciela (wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2006r. IV SA/Wr 274/05, OwSS 2006/3/79).* Prawo do nagrody jubileuszowej wynika natomiast bezpośrednio z art. 47 Karty Nauczyciela, a nie z przyjętego przez radę regulaminu (§ 20).

W § 21 rada postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych w regulaminie mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące. Przepis ten narusza zasadę hierarchiczności systemu źródeł prawa ,odesłanie może dotyczyć przepisów zawartych w akcie tego samego rzędu.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że Regulamin uchwalany na podstawie art. 30 ust.6 Karty Nauczyciela jest aktem prawa miejscowego, który obowiązuje na terenie powiatu. Zgodnie § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2002.100.908) do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady redagowania aktów ustalone tym aktem. Jak wynika z odpowiedniego stosowania § 29 zasad techniki prawodawczej uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach do uchwały zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym, natomiast nie zamieszcza się treści merytorycznych, podstawowych.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru orzekł jak na wstępie.

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.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek