



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN -I.4131.1.225.2016.2

Poznań,

2016

07. w. 08

URZĄD GMINY
Godziesze Wielkie

DATA
WPŁYwu

2016 -07- 13

PODPIS

poz 4077

Blubacko

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446),

orzekam

nieważność § 2 ust. 3, ust. 4 i ust. 6, § 3 ust. 5 i ust. 6 § 4 ust. 5, ust. 6 i ust. 7, § 5 ust. 7 i ust. 8 oraz § 6 ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 9 i ust. 10 załącznika do uchwały Nr XIX//124/2016 Rady Gminy Godziesze Wielkie z dnia 7 czerwca 2016 roku w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli placówek, dla których organem prowadzącym jest Gmina Godziesze Wielkie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Godziesze Wielkie na sesji w dniu 7 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XIX/124/2016 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli placówek, dla których organem prowadzącym jest Gmina Godziesze Wielkie.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 czerwca 2016 roku.

Uchwała została podjęta na podstawie: „art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 30 ust. 6, art. 54 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.) i 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 oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 416 z późn. zm.) po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Godziesze Wielkie”.

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

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Godziesze Wielkie w § 2 ust. 6, § 3 ust. 5, § 4 ust. 7, § 5 ust. 7, § 6 ust. 9 regulaminu wynagradzania nauczycieli będącego załącznikiem do uchwały Nr XIX//124/2016 określiła termin wypłaty "z góry" i "z dołu" poszczególnych składników wynagrodzenia, tj. dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe 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 sądowoadministracyjne 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 § 2 ust. 3 regulaminu postanowiono, że: „Dodatek za wysługę lat nie przysługuje w okresie przebywania w stanie nieczynnym”,

W § 4 ust. 5 uchwały Rada Gminy wprowadziła zapis, zgodnie z którym: „Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska, wychowawstwa, funkcji opiekuna stażu z innych powodów, a jeśli zaprzestanie tego pełnienia 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.

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 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.

Podobnie art. 20 ust. 6 Karty Nauczyciela określa, że nauczyciel przeniesiony w stan nieczynny zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54, do czasu wygaśnięcia stosunku pracy.

W § 6 ust. 6 i 7 regulaminu określono, że „Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w szczególności w związku z:

- a) zawieszenia zajęć z powodu epidemii lub mrozów;
- b) wyjazdem, wyjściem uczniów na wycieczki lub imprezy;

- c) chorobą ucznia nauczonego indywidualnie, trwającą nie dłużej niż tydzień;
 - d) wyjazdem służbowym trwającym do trzech dni (dłuższym w przypadku opieki nad dziećmi);
 - e) dniami wolnymi od zajęć dydaktycznych związanych z przeprowadzeniem sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych – traktuje się jako przepracowane.
- oraz, że; „Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniu Edukacji Narodowej oraz w czasie rekolekcji – traktuje się również jako godziny odbyte”.

Przepisem § 6 ust. 5 przedmiotowego regulaminu Rada Gminy określiła, że: „Dla ustalenia wynagrodzenia 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 za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar godzin zajęć określony w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela pomniejszony o 1/5 tego wymiaru lub $\frac{1}{4}$, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy.”

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. 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.

Ponadto § 6 ust. 5 regulaminu określa w istocie sposób obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć w przypadkach usprawiedliwionej nieobecności nauczyciela w pracy, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz sytuacji, gdy w tygodniu występują dni ustawowo wolne od pracy, dla potrzeb ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych. Zdaniem organu nadzoru określenie sposobu obliczania tygodniowego wymiaru zajęć dla potrzeb ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych we wskazanych przypadkach nie mieści się w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 2

Karty Nauczyciela. Nie jest to bowiem ustalenie warunków obliczania czy wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Ustalenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia. W tej sprawie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 274/05) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 21 maja 2010 r. (sygn. akt II SA/Po 202/10).

Ponadto w § 5 ust. 8 regulaminu wprowadzono zapis o następującej treści: „Dodatek za warunki pracy wchodzi do podstawy wymiaru wynagrodzenia za czas choroby i zasiłków z funduszu ubezpieczeń społecznych”

W § 3 ust. 6 wskazano, że „Dodatek motywacyjny przysługuje w pełnej wysokości w trakcie całego okresu na jaki został przyznany i wchodzi do podstawy wynagrodzenia za okres choroby i zasiłków z funduszu ubezpieczeń społecznych”, a w § 4 ust. 6 zapisano że: „Dodatek funkcyjny wchodzi do podstawy wymiaru wynagrodzenia za czas choroby i zasiłków z funduszu ubezpieczeń społecznych”

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 nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej.

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

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Godziesze Wielkie.
2. Wójt Gminy Godziesze Wielkie.


Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann