



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: NK.I – 09111/86/2009

ŚWIĘTOKRZYSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w Kielcach
KANCELARIA OGÓLNA

Wysl.
dnia 29. 05. 2009

L. dz. Zol.
Podpis

Kielce, 2009-05- 29

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz.1055, Nr 116, poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXVIII/228/2009 Rady Gminy Lipnik z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Lipnik – w części określonej w § 1 ust. 3 pkt 1 lit. a), rozdziale II, § 6 ust. 5, § 7, § 11, § 12 ust. 10, § 13 ust. 7 i 8, § 14 ust. 2 oraz § 16 ust. 5 i 7 załącznika.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2009 r. Rada Gminy Lipnik podjęła uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę.

Przedmiotowa uchwała w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest sprzeczna z prawem.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 30 ust. 6 w związku z art. 91 d pkt 1 Karty Nauczyciela organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość i szczegółowe zasady przyznawania następujących dodatków wchodzących w skład wynagrodzenia nauczyciela;
 - a) funkcyjnego,
 - b) motywacyjnego,
 - c) za warunki pracy,
- 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 art. 30, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Decydujące znaczenie dla oceny legalności uchwał podejmowanych przez wymienione organy na podstawie przedmiotowego upoważnienia ustawowego ma ustalenie ich charakteru prawnego.

Regulaminy wynagradzania są prawem powszechnie obowiązującym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, zawierającym normy abstrakcyjne i generalne, których adresatami są pracodawcy (szkoły lub placówki oświatowo – wychowawcze) oraz pracownicy zatrudnieni u tych pracodawców (nauczyciele). Normy te nakładają obowiązki na pracodawców i dają uprawnienia pracownikom.

Nie budzi zatem wątpliwości, iż uchwały te stanowią akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Ustalenie przedmiotowego charakteru prawnego regulaminu wynagradzania rodzi określone konsekwencje odnośnie treści tego aktu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem oraz obowiązującym prawem (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) akt prawa miejscowego nie może powtarzać przepisów ustaw. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia

aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą lub dokonywać jej modyfikacji.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż następujące przepisy regulaminu wynagradzania naruszają prawo:

1) § 1 ust. 3 pkt 1 lit. a) oraz rozdział II

Kwestie dotyczące dodatku za wysługę lat nie powinny być przedmiotem uregulowań zawartych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Wysokość bowiem oraz szczegółowe przypadki zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do tego dodatku zostały określone w art. 33 Karty Nauczyciela oraz w § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181 ze zm.).

Rada Gminy określając w § 4 regulaminu warunki wypłacania nauczycielom dodatku za wysługę lat wkroczyła w materię ustawową. Podstawowe bowiem warunki wypłacania nauczycielom poszczególnych składników wynagrodzenia zostały określone w art. 39 Karty Nauczyciela. Art. 73 ust. 5 tej ustawy określa jakie składniki wynagrodzenia oraz inne świadczenia pracownicze przysługują nauczycielowi w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia. Natomiast świadczenia przysługujące nauczycielowi za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem określają odrębne przepisy.

2) § 6 ust. 5, § 7, § 11, § 12 ust. 10 i § 14 ust. 2

Zastrzeżenia budzą, ponadto te przepisy regulaminu, w których Rada Gminy określiła sposób wypłaty poszczególnych składników wynagrodzenia nauczyciela, przesądzając o tym, że dany składnik jest wypłacany z góry lub z dołu oraz termin nabycia lub utraty prawa do składników wynagrodzenia przez nauczycieli po ich zmianie.

Przedmiotowe kwestie zostały szczegółowo uregulowane w art. 39 Karty Nauczyciela. Ustawodawca rozstrzygnął w jaki sposób – z góry czy z dołu – są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela. Zasadą jest wypłacanie składników wynagrodzenia z góry, wyjątkiem zaś wypłata wynagrodzenia z dołu, czyli za pracę faktycznie wykonaną.

Pracodawca rozstrzyga dla każdego przypadku z osobna o sposobie wypłaty wynagrodzenia. Jest to materia uregulowana w Karcie Nauczyciela wyczerpująco. W zakresie upoważnienia do wydania regulaminu nie mieści się regulowanie, bądź modyfikowanie tego co zostało uregulowane w wymienionej ustawie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż zastrzeżenia budzą również regulacje zawarte w § 7 i § 11 ust. 1 – 3 regulaminu w których Rada Gminy określiła m. in. kiedy nauczyciel nabywa i traci prawo do dodatków motywacyjnego i funkcyjnego. Wszystkie wymienione w tych przepisach regulaminu okoliczności uzasadniające nabycie lub pozbawienie prawa do poszczególnych składników wynagrodzenia nauczyciela zostały uregulowane przepisami ustaw. Wymienić należy w szczególności przepisy art. 80 Kodeksu pracy, oraz art. 20 ust. 6, art. 39 i art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9.11.2006 r. IV SA/Wr 560/06.

3) § 13 ust. 7 i 8

Zgodnie z normą wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący, w ramach regulaminu, ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, w którym mowa jest o szczegółowych warunkach przyznawania dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie przyznanych organowi prowadzącemu kompetencji. Przyznanie dodatku polega na udzieleniu dodatku, wyrażeniu zgody na jego wypłacenie. Ustawodawca posługuje się wyraźnie dwoma sformułowaniem: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Racjonalność działania prawodawcy nie pozwala zatem utożsamiać „warunków przyznawania” z „warunkami wypłacania”.

Przyznawanie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje na podstawie zasad określonych w Karcie Nauczyciela i Kodeksie pracy, do którego odsyła art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela. Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania, a więc wydania należnych pieniędzy. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki

przyznawania (zachowania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Ustalenia przez Radę Gminy, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia.

Treść § 13 ust 7 regulaminu wskazuje wyraźnie, za jakie godziny ponadwymiarowe niezrealizowane nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia, za jakie nie przysługuje. Stanowi to przekroczenie upoważnień ustawowych, ponieważ Rada Gminy nie ma kompetencji do ustalenia, kiedy nabywa się prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, a więc ustalenia, jakie godziny należy traktować faktycznie odbyte. Rada Gminy nie może też unormować sytuacji, w których wynagrodzenie takie nie przysługuje. Może ona jedynie ustalić warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia, a więc wskazywania, na jakiej podstawie jest ustalane wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób w jaki jest wypłacane.

Stosownie do § 13 ust 8 regulaminu Rada Gminy określiła sposób obliczenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności nauczyciela lub dni ustawowe wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia.

W ocenie organu nadzoru sposób wyliczenia unormowany w wym. przepisie uchwały spowodowałby, iż w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądu administracyjnego m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26. 04.2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 274/05.

4) § 16 ust 5 i 7

W § 16 ust 5 regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż wnioski o przyznanie nauczycielowi nagrody Wójta składane przez dyrektora szkoły wymagają wcześniejszego ich zaopiniowania przez radę pedagogiczną.

Cytowany przepis regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowych zawartych w art. 39 ust 3 pkt. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie

oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zgodnie z wymienionym przepisem ustawy dyrektor występuje z wnioskiem o przyznanie nauczycielom nagrody Wójta po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej oraz rady szkoły lub placówki.

W § 16 ust 7 regulaminu zawarty został wymóg uzyskania przez dyrektora szkoły opinii zakładowych organizacji związkowych dotyczącej przyznawania nauczycielowi nagrody.

Nałożenie na dyrektora szkoły obowiązku zasięgnięcia przedmiotowych opinii przed podjęciem decyzji o przyznaniu nauczycielowi nagrody nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego.

Szkoła jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy. Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną, czynności w sprawach zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba (art. 3¹ § 1 k. p.).

Zgodnie z art. 39 ust 3 ustawy o systemie oświaty dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole nauczycieli i pozostałych pracowników. Uprawnienie dyrektora szkoły do podejmowania samodzielnych decyzji w sprawie zatrudnienia pracowników obejmuje tym samym jego prawo do ustalenia wynagrodzenia nauczycieli.

W świetle cytowanych przepisów nie budzi wątpliwości, iż wszystkich czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje Dyrektor. Wprowadzenie obowiązku uzyskania opinii związku zawodowego i rady pedagogicznej, przy nagrodzie dla nauczyciela jest ograniczeniem ustawowych kompetencji Dyrektora. Ustawa nie przewiduje jego współdziałania w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dyrektor decyduje samodzielnie o przyznaniu nauczycielowi nagrody dyrektora (pkt 2), a co do nagrody Wójta występuje z wnioskiem o jej przyznanie po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły (pkt. 3).

Zastrzeżenia budzą ponadto regulacje zawarte w § 5 ust. 2 regulaminu. Określone w tym przepisie warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego nie tylko uszczegółwiają ogólne warunki przyznawania tego dodatku określone w rozporządzeniu

wymienionym w pkt. 1, lecz także bezpodstawnie je modyfikują. Dotyczy to w szczególności warunków określonych w § 5 ust. 2 pkt 2, 3 i 4.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO
Piotr Zbądek
WICEWOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI