



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.103.2019

Kielce, dnia 09-12-2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr X/85/2019 Rady Gminy Fałków z dnia 31 października 2019 roku w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków motywacyjnego, funkcyjnego za warunki pracy oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Fałków.

Uzasadnienie

W dniu 31 października 2019 roku Rada Gminy Fałków podjęła uchwałę Nr X/85/2019 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków motywacyjnego, funkcyjnego za warunki pracy oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Fałków.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 listopada 2019 roku.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 30 ust. 6 w związku z art. 90d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r., poz. 2215) 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,

niepodległa

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

c) za warunki pracy,

2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,

3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagradzania, o których mowa w ust. 1 pkt 4 art.

30, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach

- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3.

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 .

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, stanowiącego załącznik do uchwały budzą zastrzeżenia:

1. Rozdział 2 dodatek za wysługę lat

Określone w § 3 kwestie dotyczące dodatku za wysługę lat nie powinny być przedmiotem uregulowań zawartych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Wysokość bowiem oraz szczegółowe przypadki zaliczenia okresu zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do tego dodatku zostały określone w art. 33 Karty Nauczyciela oraz § 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. z 2014 r. poz. 416 ze zm.)

Rada Gminy określając w § 3 ust. 2, 3 i 4 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. Natomiast art. 73 ust. 5 wymienionej ustawy określa, jakie składniki wynagradzania oraz inne świadczenia pracownicze przysługują nauczycielowi w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia. 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. Rozdział 3- dodatek motywacyjny

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy określa w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokość stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Tak sformułowany przepis nakłada na radę gminy obowiązek ustalania jednoznacznie określonej wysokości dodatku motywacyjnego. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek „od-do”, czy też uzależnienie przyznawania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku precyzyjnie określona, regulująca wysokość tego składnika wynagrodzenia. Zdaniem organu nadzoru zasadne jest stanowisko, że rada gminy nie może ograniczyć się w uchwale regulującej kwestie dodatku motywacyjnego tylko do podania maksymalnej wysokości tego dodatku, ponieważ nie można takiej formy uznać za szczegółowe określenie wysokości stawki dodatku motywacyjnego.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż Rada Gminy Fałków nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku motywacyjnego, a tym samym przyjęty uchwałą regulamin nie wyczerpuje w pełni dyspozycji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Przesądza to o konieczności wyeliminowania tej uchwały z obrotu prawnego w całości, bowiem obowiązywać może jedynie regulamin określający w sposób należyty wszystkie obligatoryjne elementy wymienione przez ustawodawcę.

Zastrzeżenia budzą ponadto regulacje zawarte w § 4 ust. 1 Regulaminu. Określone w wym. przepisie warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego nie tylko uszczegółowiają, lecz również modyfikują ogólne warunki przyznawania tego dodatku określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu wym. w pkt 1 niniejszego uzasadnienia do rozstrzygnięcia.

3. Rozdział 4 – dodatek funkcyjny - § 5 ust. 2.

Zastrzeżenia budzi § 5 ust. 2 Regulaminu, zgodnie, z którym Rada gminy przyznała prawo do dodatku funkcyjnego nauczycielom, którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie. Rada poszerzyła w ten sposób krąg podmiotów uprawnionych do dodatku funkcyjnego określony w § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w dniu 31 stycznia 2005 r. Rada Gminy nie jest upoważniona do określenia, bądź modyfikowania wykazu stanowisk uprawniających nauczycieli do otrzymania dodatku funkcyjnego.

4. Rozdział 6 – wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw - § 7 ust. 6-8 i ust. 11-13.

Stosownie do art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela rada gminy ustala szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W cytowanej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie do określania warunków przyznawania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Oznacza to, iż w przypadku godzin nadwymiarowych rada gminy nie określa warunków nabycia prawa do wynagrodzenia, a jedynie realizację tego prawa - warunki obliczania i wypłacania, a więc wskazywanie na jakiej podstawie ustalone jest wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób w jaki jest ono wypłacane. Ustalenie zatem przez radę gminy w jakich okolicznościach przysługuje wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania, czy wypłacania tego składnika wynagrodzenia nauczyciela.

Warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw określają przepisy Karty Nauczyciela, rozporządzeń wykonawczych oraz Kodeksu pracy. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę faktycznie wykonaną, za czas zaś niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Uchwalony regulamin wynagradzania nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określenia warunków przyznawania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Wyklucza taką możliwość analizowane wyżej brzmienie normy kompetencyjnej do jego wydania, która upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za takie godziny.

Treść § 7 ust. 8, 11 i 13 Regulaminu wyraźnie wskazuje, za jakie godziny ponadwymiarowe nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia, a za jakie nie przysługuje (§ 7 ust 6, 7 i 12). Stanowi to przekroczenie upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie może unormować sytuacji, w których wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje bądź nie przysługuje. Organ ten może jedynie ustalić warunki obliczenia i wypłacania wynagrodzenia a więc wskazywania, na jakiej podstawie jest ustalane wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób, w jaki jest wypłacane.

5. § 4 ust.6-8, § 5 ust.5-8, § 6 ust.4 i 5, § 7 ust. 14

Zastrzeżenia budzą te przepisy Regulaminu, w których Rada Gminy określiła sposób wypłaty poszczególnych składników wynagradzania nauczyciela, przesądzając o tym, że dany składnik jest wypłacany z góry bądź z dołu oraz termin nabycia lub utraty prawa do składników wynagrodzenia przez nauczycieli po ich zmianie. Przedmiotowe kwestie zostały szczegółowo uregulowane w art. 39 ust. 1-4 Karty Nauczyciela. W zakresie upoważnienia do wydania Regulaminu nie mieści się regulowanie bądź modyfikowanie tego, co zostało uregulowane w wymienionej ustawie. Powszechnie obowiązujące przepisy określają ponadto, jakie świadczenia otrzymuje pracownik za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy na skutek choroby lub innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Zgodnie z art. 80 Kodeksu Pracy, do którego odsyła Karta Nauczyciela wynagrodzenie przysługuje za prace wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Regulamin wynagradzania nauczycieli nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 Kodeksu Pracy.

6. § 8 ust.9

Upoważnienie Wójta Gminy i dyrektora szkoły do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dyrektora nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego. Zgodnie z art. 49 ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej ustalają rady gmin. Z uwagi na to, iż uchwała w tym przedmiocie jest aktem prawa miejscowego to rada gminy, jako

jedyny organ gminy uprawniony do stanowienie tych aktów – nie może upoważnić innych organów do regulowania kwestii określonych w art. 49 Karty Nauczyciela.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w niniejszej sprawie 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.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1342179.3311196.3772351
Nazwa dokumentu	stwierdzenie nieważności uchwały Nr X 85 2019 RG Fałków (regulamin wynagradzania nauczycieli)..pdf
Tytuł dokumentu	stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/85/2019 RG Fałków (regulamin wynagradzania nauczycieli).
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.103.2019
Data dokumentu	09.12.2019
Skrót dokumentu	4DF97B93EBE1F4B4CCE12020C580BB34CBA682FD
Wersja dokumentu	1.4
Data podpisu	09.12.2019 13:49:05
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Data podpisu	09.12.2019 13:49:53
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski

EZD 3.90.65.65.27553

Data wydruku: 19.12.2019

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Justyna Janik)