

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 25 lutego 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Iłków Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (spr.)
Protokolant	Aleksandra Rygielska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 25 lutego 2009 r. sprawy ze skargi Wojewody (.....) na uchwałę Rady Miejskiej (.....) z dnia (.....) nr (.....) w przedmiocie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach lub placówkach prowadzonych przez Gminę (.....)

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 1.2, § 7 ust. 4, § 8 ust. 5.3 w fragmencie „związki zawodowe”, § 8 ust. 5.5 w całości i § 8 ust. 6.1 w fragmencie „(...) związków zawodowych (...)”;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części określonej w punkcie I;
- III. zasądza od Gminy (.....) na rzecz Wojewody (.....) kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) w związku z art. 30 ust. 6, art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.), a także § 7 pkt 1–3 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 zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2005 r. Nr 22, poz. 181), ogólnie powołanych przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 6 marca 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2006 r. Nr 43, poz. 293) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2007 r. Nr 56, poz. 373), Rada Miejska w (.....) podjęła w dniu (.....) uchwałę nr (.....) w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach lub placówkach prowadzonych przez Gminę (.....).

W oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.), skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył Wojewoda (.....) wnosząc jednocześnie o stwierdzenie nieważności jej § 2 ust. 1.2, § 7 ust. 4, § 8 ust. 5.3 w fragmencie „związki zawodowe”, § 8 ust. 5.5 w całości i § 8 ust. 6.1 w fragmencie „(...) związków zawodowych (...)”.

Uzasadniając swe żądanie, Wojewoda (.....) podał, że kwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały naruszają:

- art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.) poprzez p3rzekroczenie ustawowego upoważnienia do określania wysokości stawek dodatków za wysługę lat i funkcyjnego oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków nauczycielom,
- 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.) poprzez ustanowienie konieczności opiniowania wniosków w sprawie nagród dla nauczycieli przez związki zawodowe,
- art. 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, ze zm.) poprzez wkroczenie w kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (wykonywanie zadań wynikających z pracy w określonej komisji).

Jak podał skarżący, zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

- 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 odpowiednio w ust. 3 i 4.

Powyższy przepis wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca, decydując w konkretnym przypadku o otwartym katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, wyznaczył jednocześnie czytelną granicę powierzonej, kompetencji, wskazując – w ramach art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela – iż regulamin wynagrodzenia 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 wynagrodzenia normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych.

Z przepisu tego wynika, że udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem, każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zaskarżoną uchwałą, w § 2 ust. 1.2 postanowiono: „Dodatek za wysługę lat:

- 1) przysługuje za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego;
- 2) nie przysługuje nauczycielom pozostającym w stanie nieczynnym”.

Zgodnie z § 7 ust. 4 uchwały „Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu bezpłatnego oraz w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze”.

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada gminy posiada kompetencję do określania corocznie w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34. Zapisy § 2 ust. 1.2 oraz § 7 ust. 4 zaskarżonej uchwały nie stanowią ani o wysokości dodatków funkcyjnego oraz za wysługę lat ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można uznać, że kwestionowane zapisy uchwały mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków za wysługę lat i funkcyjnego, które zostało zawarte w Kartie Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.). Artykuł 80 zd. 2 Kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Zgodnie z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy.

Ponadto, na podstawie art. 33 ust. 3 karty Nauczyciela Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał w dniu 31 stycznia 2005 r. rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Podkreślić należy, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, ale właśnie z zastrzeżeniem art. 33, co oznacza, że zgodnie z art. 33 ust. 3 Karty Nauczyciela regulacja szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatków za wysługę lat należy do wyłącznej kompetencji Ministra Edukacji Narodowej.

Również w przypadku dodatku funkcyjnego dla funkcji określonych w § 5 wyżej przywołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, rada gminy jako organ prowadzący szkołę, na podstawie przyznanych jej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela kompetencji, ma uszczegółowić ogólne warunki przyznania tego dodatku. Upoważnienie organu prowadzącego przy podejmowaniu regulaminów wynagradzania nauczycieli zostało ograniczone wyłącznie do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków bez jednoczesnego upoważnienia do określania warunków pozbawiania prawa do tych dodatków.

Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Podkreślić bowiem należy, że przyznanie dodatku funkcyjnego zależy od pełnionej funkcji. Jeżeli

nauczyciel pełni stanowisko określone w § 5 rozporządzenia lub statucie szkoły i w związku z tym dodatek został mu przyznany, to stanowi on składnik wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy. Zapis tego artykułu 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 i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Tymczasem, ani przepisy Karty Nauczyciela ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przyznają organom prowadzącym uprawnienia do pozbawienia w ramach regulaminów, uchwalanych na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy, danego składnika wynagrodzenia. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 274/05, OSS 2006, Nr 3, poz. 79). Sąd wyraził pogląd, iż przepis art. 30 ust. 1 pkt 6 Karty Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do określenia w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. W tak wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do uregulowania zasad „cofania” dodatku motywacyjnego. W ocenie organu nadzoru podobną argumentację należy zastosować do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego kryteriów pozbawienia dodatku funkcyjnego.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

Jak dalej stwierdził Wojewoda (.....) kwestię wynagrodzenia nauczyciela w okresie urlopu dla poratowania zdrowia określa art. 73 ust. 5 ustawy – Karta Nauczyciela, zgodnie z którym „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”. Podobnie art. 20 ust. 6 Karty Nauczyciela określa kwestię wynagrodzenia nauczyciela przeniesionego w stan nieczynny. Nauczyciel przeniesiony w stan nieczynny zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego oraz innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54, do czasu wygaśnięcia stosunku pracy. Zatem uprawnienie nauczyciela do dodatku za wysługę lat w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia, jak i uprawnienie do poszczególnych składników wynagrodzenia w okresie przebywania w stanie nieczynnym wynikają *expressis verbis* z ustawy i brak jest uzasadnienia prawnego dla stanowienia o tym w akcie prawa miejscowego.

Reasumując, organ nadzoru jeszcze raz podkreślił, że w normie kompetencyjnej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do dodatków z art. 30 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada Miejska unormowała stany, których normować nie może. W tym przypadku Rada przekroczyła ustawową kompetencję.

Z kolei, w § 8 ust. 5.3. zaskarżona uchwała stanowi, że wnioski, o których mowa w pkt 1 (wnioski o przyznanie nagrody Burmistrza dla nauczycieli i wicedyrektorów szkół) podlegają zaopiniowaniu przez związki zawodowe działające na terenie szkoły. Natomiast w jej § 8 ust. 6.1. postanowiono: „Nagrodę dyrektora przyznaje dyrektor szkoły po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej, rady szkoły i związków zawodowych”.

W powyższych uregulowaniach Rada wprowadziła zapisy, wedle których wnioski o przyznanie nagrody dla nauczyciela przyznawanej przez dyrektora oraz wnioski o przyznanie nagrody Burmistrza dla nauczycieli i wicedyrektorów szkół podlegają zaopiniowaniu przez związki zawodowe. Zdaniem Wojewody (.....) wprowadzenie dodatkowych organów do współdziałania w zakresie przyznawania nagród musi mieć wyraźne umocowanie ustawowe. Przyznanie tego rodzaju uprawnienia związkom zawodowym narusza art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Dyrektor, występując o przyznanie nagrody dla nauczyciela bądź mając zamiar jej przyznania, zasięga opinii jedynie wyżej wymienionych organów szkoły. Nie zasięga opinii związków zawodowych.

Zdaniem organu nadzoru, ze względu na brzmienie normy kompetencyjnej art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, należy przyjąć, że w zakresie upoważnienia do ustalenia „trybu zgłaszania kandydatów do nagród”, rada może wskazanym w uchwale podmiotom przyznać prawo zgłaszania kandydatów do nagród, czyli propozycji przyznania nagrody konkretnym osobom. Tym bardziej, rada może przyznać

określonym podmiotom prawo opiniowania takich zgłoszeń. Nie może to jednak naruszać przepisów ustawy o systemie oświaty, która ograniczyła obowiązek współdziałania dyrektora szkoły zgłaszającego wnioski, tylko do podmiotów wymienionych w cytowanym przepisie. System prawa jest systemem spójnym i zupełnym, zatem rada musi uwzględnić normy płynące z ustawy o systemie oświaty.

W § 8 ust. 5.5 z kolei zaskarżona uchwała stanowi: Złożone wnioski (w sprawie nagród dla nauczycieli) opiniuje Zespół ds. nagród powołany zarządzeniem Burmistrza (.....) w składzie: Zastępca Burmistrza, wskazani członkowie Komisji Edukacji, Kultury i Sportu oraz Promocji Miasta Rady Miejskiej w (.....) przedstawiciele struktur związków zawodowych działających w oświacie.

Zgodnie z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym: 1. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. 2. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. 3. Kierownikiem urzędu jest wójt. 4. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. 5. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Natomiast w świetle art. 4 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych: Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 1, zwane dalej „pracodawcami samorządowymi”, dokonują (...) w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych będących samodzielnymi pracodawcami samorządowymi innymi niż wymienieni w pkt 1–3.

Kwestionowany przepis uchwały Rady Miejskiej niejako zobowiązuje burmistrza do powołania określonego zespołu zajmującego się opiniowaniem wniosków o przyznanie nagród dla nauczycieli. Powołanie odrębnego podmiotu, uczestniczącego w ściśle określony sposób w procedurze przyznawania nagród dla nauczycieli musi mieć oparcie w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Prawną możliwość powołania przez organy jednostek samorządu terytorialnego podmiotów opiniodawczo-konsultacyjnych (mających postać komisji, rad, zespołów) przewidują np.:

– art. 48 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 44b, art. 45 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.), art. 4¹ zdanie trzecie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 47, ze zm.).

Norma kompetencyjna z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela ani żaden inny przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnia organu stanowiącego gminy do nakładania na organ wykonawczy tej jednostki obowiązku powołania komisji uczestniczącej w procedurze przyznawania nagród dla nauczycieli. Ponadto, w myśl kwestionowanego zapisu uchwały nr (.....) w skład wspomnianej komisji wchodzi pracownicy Urzędu Miejskiego w (.....) (Zastępca Burmistrza, członkowie Komisji Edukacji, Kultury i Sportu oraz Promocji Miasta Rady Miejskiej w (.....)). Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami art. 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych, zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy (miejskiego) jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada Miejska nie jest zatem absolutnie uprawniona do wkraczania w kompetencję burmistrza w zakresie wykonywania przez burmistrza czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu miejskiego (np. wydawania w drodze uchwały poleceń związanych z wykonywaniem określonych zadań wynikających z członkostwa w określonych komisjach). W sprawach tych wyłącznie właściwy jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo, należy zauważyć, iż udział w pracach tzw. „Zespołu ds. nagród” przedstawicieli związków zawodowych działających w oświacie, stanowi naruszenie art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty ponieważ, jak już było wyżej wspomniane, dyrektor szkoły, przyznając nagrodę dla nauczyciela lub zgłaszając wniosek o przyznanie tej nagrody, współdziała jedynie z radą pedagogiczną i radą szkoły.

Przesyłając skargę do Sądu, organ uchwałodawczy nie zajął żadnego stanowiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Uchwała rady gminy jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego.

Art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.), stanowi, że sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zatem, sądy administracyjne mogą zakwestionować zaskarżone akty prawa miejscowego tylko wtedy, gdy są one niezgodne z prawem.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej i wykonuje część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w za-

kresie przyznanych im uprawnień samodzielność podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej.

W myśl art. 171 Konstytucji działalność ta podlega nadzorowi wskazanych organów, z punktu widzenia legalności. Wynika to również z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i musi się mieścić w granicach przez nie ustanowionych. Kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej. Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Zatem, obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały należy do organu nadzoru.

Z powyższego wynika, że każda uchwała rady gminy dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

W niniejszej sprawie organ nadzoru przekroczył 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, odnosi się bowiem do wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówkach podporządkowanych samorządowi gminnemu. Jako normatywny akt wykonawczy należący do kategorii prawa miejscowego, uchwała powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii, aktów. Punktem wyjścia jest regulacja zawarta w art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według której źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Art. 94 Konstytucji stanowi zaś, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia została wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego m.in. w art. 30 ust. 6 i art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.).

Przede wszystkim wskazać należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W normatywnym akcie wykonawczym nie można też powtarzać czy modyfikować obowiązującej regulacji ustawowej.

W całości więc, należy przyjąć argumenty wskazane w uzasadnieniu skargi co do tego, iż § 2 ust. 1.2 oraz § 7 ust. 4 zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

Otóż, w kompetencji wskazanego przepisu prawa nie mieści się, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej.

Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela dodatki za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy są składnikami wynagrodzenia nauczycieli. Zatem, wypłata owych dodatków następuje w tych samych okolicznościach jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie i które wynikają z przepisów ustawy Karta Nauczyciela, a także Kodeks pracy.

Art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela wyraźnie stanowi, że organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

- 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 wynagrodzeniem nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.

tak więc, Rada m.in. określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków, przesłanki, jakie należy spełnić, aby uzyskać prawo do dodatku. Nie może w drodze uchwały regulować tego, kiedy dodatki jako składnik wynagrodzenia winny być wypłacane lub nie, na poparcie czego wystarczy przywołać choćby art. 80 Kodeksu pracy czy art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela.

Owszem, wynikająca z przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela kompetencja ma stosunkowo szeroki zakres, jednakże nie oznacza ona dowolności w kwestii ustalania warunków i trybu przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia.

Tymczasem, wskazane wcześniej zapisy zaskarżonej uchwały rzeczywiście nie stanowią ani o wysokości dodatku za wysługę lat, ani o szczegółowych warunkach jego przyznawania. A przecież, ustawodawca w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela upoważnił Radę Miejską jedynie do określenia wysoko-

ści stawek dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Niemniej jednak, Rada Miejska w (...) wykroczyła poza zakres udzielonej jej kompetencji.

Nadto wskazać należy, że postanowienia m.in. regulaminów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Zatem i tu, organ uchwałodawczy przekroczył kompetencje powierzone mu przez ustawodawcę w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, stanowiąc o tym, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia przysługuje lub nie, ponieważ nie pozwalają one Radzie na decydowanie o tym, w jakich sytuacjach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia. Dokonanie takiego uregulowania jest niedopuszczalne i może być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy. Uchwalany w tym przedmiocie regulamin ma jedynie charakter wykonawczy i nie może wkraczać w materię uregulowaną w aktach prawnych wyższego rzędu. Realizacja zaś kompetencji powierzonych do szczegółowego opracowania musi ściśle przestrzegać wytyczne zawarte w upoważnieniu, literalnie interpretując normy kompetencyjne. Organ prowadzący szkołę nie może stanowić regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 ustawy.

Niewątpliwie rację ma więc Wojewoda (...) twierdząc, że kwestię wynagrodzenia nauczyciela w okresie urlopu dla poratowania zdrowia określa art. 73 ust. 5 ustawy – Karta Nauczyciela. Podobnie jak art. 20 ust. 6 Karty Nauczyciela określa kwestię wynagrodzenia nauczyciela przeniesionego w stan nieczynny. W związku z czym, uprawnienie nauczyciela do dodatku za usługę lat w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia, jak i uprawnienie do poszczególnych składników wynagrodzenia w okresie przebywania w stanie nieczynnym wynikają *espressis verbis* z ustawy i brak jest uzasadnienia prawnego dla stanowienia o tym w akcie prawa miejscowego.

Również ustalone zapisy uchwały, dotyczące roli opiniodawczej organizacji związkowych działających w szkole w kwestii nagród dla nauczycieli i wicedyrektorów szkół, naruszają ustawowo określony porządek kompetencyjny w zakresie dotyczącym dyrektora szkoły – art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 18991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

Według tego przepisy do zadań dyrektora szkoły należy pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Przepis ten nie przewiduje prawnej możliwości poszerzenia form współdziałania dyrektora z innymi podmiotami, w tym również z organizacjami związków zawodowych. Rada Miejska nie została również upoważniona ustawowo, aby w trybie uchwały takie współdziałanie poszerzyć.

Opinie w indywidualnych sprawach w zakresie wynagrodzeń, wyróżnień i awansów mogą mieć miejsce tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi. Przykładem jest art. 6a ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym: „Organy, o których mowa w ust. 6, dokonują oceny pracy dyrektora szkoły po zasięgnięciu opinii rady szkoły i zakładowych organizacji związkowych działających w tej szkole. przy ocenie pracy dyrektora przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio”.

Uzgodnienia dotyczące określonych składników wynagrodzenia prowadzi także do naruszenia dóbr osobistych, o których mowa w art. 23 Kodeksu cywilnego, w wyniku stworzenia możliwości zapoznania się przez związki zawodowe z elementami wynagrodzenia i ich wysokością.

Reasumując, stwierdzić trzeba, iż wprowadzanie obowiązku współdziałania w zakresie przyznawania indywidualnych składników wynagrodzenia nie znajduje podstaw w obowiązującym prawie, gdyż w uprawnienia pracodawcy oraz prawa pracownika. Jak wskazano wyżej, tryb ustalania wysokości i przyznawania elementów wynagrodzenia musi być zgodny z przepisami prawa, a obowiązek dokonywania uzgodnień z organizacją związkową w poruszanych kwestiach nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Nie sposób też nie zgodzić się z organem nadzoru, gdy zapisowi § 8 ust. 5.5 zaskarżonej uchwały zarzuca naruszenie art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) oraz art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, ze zm.) poprzez wkroczenie w kompetencje burmistrza w zakresie wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy.

Stusnie, analizując tę kwestię, Wojewoda (.....) zauważył, że powyżej wskazany zapis zaskarżonej uchwały niejako zobowiązuje burmistrza do powołania określonego zespołu zajmującego się opiniowaniem wniosków o przyznanie nagród dla nauczycieli. A przecież, powołanie odrębnego podmiotu, uczestniczącego w ściśle określony sposób w procedurze przyznawania nagród dla nauczycieli musi mieć oparcie w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem, norma kompetencyjna z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela ani żaden inny przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnia organu stanowiącego gminy do nakładania na organ wykonawczy tej jednostki obowiązku powołania zespołu uczestniczącego w procedurze przyznawania nagród dla nauczycieli. Przy czym, mając na uwadze to, że w skład Zespołu wchodzi pracownicy Urzędu Miejskiego w (.....) (zastępca burmistrza, członkowie poszczególnych Komisji) wskazać należy, iż zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami art. 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych, zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy (miejskiego) jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). A zatem, Rada Miejska nie jest w żaden sposób uprawniona do wkraczania w kompetencje burmistrza dotyczące wykonywania przez niego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec

pracowników Urzędu, co mogłoby nastąpić np. w przypadku wydawania przez Radę w drodze uchwały poleceń związanych z wykonywaniem określonych zadań wynikających z członkostwa w Zespole.

Uwzględniając powyższe, na podstawie art. 147 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach znajduje oparcie w art. 200 tej ustawy.