

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 3 czerwca 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)
Sędziowie	Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków
Protokolant	Aneta Januskiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 20 maja 2009 r. sprawy ze skargi **Wojewody Dolnośląskiego** na § 2 ust. 5; § 3 ust. 5; § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 29 grudnia 2008 r. nr **XXIII/242/08** w przedmiocie zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie Gminy Trzebnica, ustalenia regulaminów określających wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzeń: wysokości dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, mieszkaniowego i za warunki pracy oraz szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw

- I. **stwierdza nieważność § 2 ust. 5; § 3 ust. 5; § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 29 grudnia 2008 r. nr XXIII/242/08;**
- II. **zasądza od Gminy Trzebnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), w związku z art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153,

poz. 1270 z późn. zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 5; § 3 ust. 5; § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy nr XXIII/242/08 z dnia 29 grudnia 2008 r., zarzucając, iż narusza ona w sposób istotny postanowienia art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 647, ze zm.).

Na sesji w dniu 29 grudnia 2008 r. Rada Miejska w Trzebnicy podjęła uchwałę nr XXIII/242/08 w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie Gminy Trzebnica, ustalenia regulaminów określających wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzeń: wysokości dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, mieszkaniowego i za warunki pracy oraz szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – zwaną dalej uchwałą.

W motywach skargi organ nadzoru wskazał, że w myśl art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego w czasie roku kalendarzowego:

- 1) wysokość stawek, o których mowa w ust 1 pkt. 2 (art. 30 ustawy), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków (z zastrzeżeniem dopełniających przepisów ustawy – 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 określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Zdaniem Wojewody przepis ust. 6 art. 30 ustawy – Karta Nauczyciela powinien zostać odczytany razem z poprzedzającym go w obrębie tego artykułu ust. 1, który stanowi, że wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32 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.

W ocenie Wojewody, zakres przedmiotowy uchwały wychodzi poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela, co wyraża się w sposób następujący: Regulując kwestie dotyczące dodatku motywacyjnego uchwała w § 2 ust. 5 stanowi: „Dodatek przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego” .

W zakresie dodatku funkcyjnego uchwała w § 3 ust. 5 stanowi: „dodatku funkcyjnego nie przyznaje się w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, oraz od pierwszego dnia miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków” .

Odnosnie dodatku za warunki pracy uchwała w § 4 ust. 2 stanowi: „Dodatek za trudne i uciążliwe warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany, oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego” .

Uchwała wprowadza ograniczenie w wypłacie dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy – przez wprowadzenie możliwości wstrzymywania wypłaty prawidłowo przyznanych dodatków, w związku z zaistnieniem wskazanych w przepisach uchwały zdarzeń.

W ocenie organu nadzoru kategoria „wstrzymywania wypłaty dodatku”, bo tak należy tłumaczyć sens pozytywnego określenia okresów, za które dodatek przysługuje, bądź wskazanie okresów, za które określony dodatek nie przysługuje, nie jest tożsama z kategorią „wysokości stawek”, którą ustawodawca posługuje się w art. 30 ust. 6 pkt 1. Nie jest również tożsama z kategorią „warunków przyznawania”, o której mowa w tym przepisie.

W pierwszej kolejności należy przywołać argument odnoszący się ściśle do sposobu rozumienia „warunków przyznawania dodatku motywacyjnego”. Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania upoważniony został do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w drodze rozporządzenia m.in. ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. Wydane na tej podstawie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagradzania 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, z późn. zm.), zawiera wskazówkę interpretacyjną dla pojęcia „szczegółowych warunków przyznawania”. W § 6 rozporządzenia „ogólne warunki przyznawania dodatku” dookreślone zostają przez przedstawienie kategorii osiągnięć zawodowych uzasadniających prawo do dodatku motywacyjnego. Regulamin wynagradzania ma za zadanie wskazać przykłady pożądanych zachowań w obrębie tych kategorii, np. kategorii: „osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym” odpowiada „wprowadzanie innowacji, eksperymentów pedagogicznych” itp. W ten sposób zachowana zostaje prawidłowość w relacji między przepisem regulującym daną kwestię w sposób ogólny a przepisem mającym na celu jego konkretyzację, między „warunkami ogólnymi”, o których mowa w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy, a „warunkami szczegółowymi”, o których mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1.

Cofanie/wstrzymywanie prawa do dodatku motywacyjnego nie jest konkretyzacją ogólnych warunków jego przyznawania, o których mowa w ustawie. W tym miejscu należy przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05 („Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” z 2006 r., nr 3, s.79), w uzasadnieniu którego wyraźnie został sformułowany taki pogląd.

Argumentem wspólnym dla podważenia legalności wszystkich, wskazanych przepisów uchwały, jest fakt, iż kwestie wstrzymywania wypłaty wymienionych dodatków uregulowane zostały w przepisach rangi ustawowej. W Karcie Nauczyciela wstrzymanie wypłaty wymienionych składników wynagrodzenia przewiduje art. 73 – w okresie urlopu dla poratowania zdrowia; art. 84 – w okresie zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków. Art. 20 ust. 6 przesądza o utracie prawa do tych dodatków w wyniku przeniesienia nauczyciela w stan nieczynny. Tym samym przepisy uchwały nakładają się na materię już uregulowaną w ustawie. Jest to zabieg niedopuszczalny, ponieważ możliwość regulowania aktem prawa miejscowego poszczególnych spraw uregulowanych już w ustawach uzależniona jest od jednoznacznego upoważnienia ustawowego. Bezpodstawnym jest wyprowadzanie kompetencji normotwórczych w drodze domniemania objęcia zakresem upoważnienia materii wprost w nim niewymienionych. Powstająca w kontekście językowym i systemowym wątpliwość, co do zakresu upoważnienia, musi być traktowana jako brak kompetencji normodawczej, w tym, używając języka doktryny prawa „objętym sferą cienia semantycznego” zakresie. W szczególności kompetencja normodawcza nie może zostać wyprowadzona przez wykorzystanie postulatu najefektywniejszej realizacji celu danego aktu (ustawy). Takie stanowisko zostało jednoznacznie wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 1997 r., sygn. akt: U 3/97, („Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1997 r., nr 3–4, poz. 40).

Należy również zauważyć, że już samo wierne powtarzanie przepisów ustawowych w aktach normatywnych wydawanych przez organy samorządu terytorialnego jest praktyką zasadniczo niedopuszczalną. „Informowanie” w akcie podustawowym o treści aktu wyższego rzędu nie należy do funkcji, jaką akt podustawowy pełni w systemie prawa (zob.: wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1993 nr 2, poz. 44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000 nr 1, poz. 17; wyrok NSA z 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, „Finanse Komunalne” 2003 nr 4 s. 53; wyrok NSA z 14 listopada 2003 r., Lex Polonica nr 364460; wyrok WSA we Wrocławiu z 20 października 2004 r., IV SA/ Wr 505/04,

nie publ.; wyrok WSA w Gliwicach z 11 września 2006 r., II SA/GL 1058/95, Lex Polonica nr 1519187). Wprowadzenie do tekstu uchwały parafrazy przepisu ustawowego narusza także § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908).

Stwierdzić zatem należy, że Rada Miejska w Trzebnicy nie miała podstaw prawnych dla wprowadzenia zakwestionowanych uregulowań w uchwale nr XXIII/242/08 z dnia z dnia 29 grudnia 2008 r., ze względu na brak wyraźnego upoważnienia ustawowego do objęcia przedmiotowych zagadnień materią aktu prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Gmina Trzebnica w całości uznaje skargę i argumentację podniesioną w jej uzasadnieniu, co do stwierdzenia nieważności przepisów § 2 ust 5; § 3 ust. 5 i § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 29 grudnia 2008 r. nr XXIII/242/08 w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie Gminy Trzebnica, ustalenia regulaminów określających wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzeń: wysokości dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, mieszkaniowego i za warunki pracy oraz szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył postanowienia przepisów § 2 ust 5; § 3 ust. 5 i § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy nr XXIII/242/08 z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie Gminy Trzebnica, ustalenia regulaminów określających wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzeń: wysokości dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, mieszkaniowego i za warunki pracy oraz szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001, nr 142, poz. 1592, z późn. zm.). Skargę taką wnosi organ nadzoru w przypadku, gdy upłynął już okres 30 dni od dnia doręczenia mu aktu, a akt ten jest sprzeczny z prawem i to w stopniu „istotnym”, a zatem zachodzą przesłanki do stwierdzenia jego nieważności. W takim przypadku organ nadzoru nie może już we własnym zakresie dokonać stwierdzenia nieważności, może jedynie zaskarżyć akt do sądu administracyjnego.

Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Trzebnicy nr XXIII/242/08 z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie Gminy Trzebnica, ustalenia regulaminów określających wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzeń: wysokości dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, mieszkaniowego i za warunki pracy oraz szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, została oparta na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 6743, z późn. zm.). Przepis ten stanowi, iż 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.

Ustawa – Karta Nauczyciela stanowi pragmatyk służbowy regulujący m.in. kwestie wynagradzania nauczyciela. Na pierwszeństwo regulacji szczególnych w stosunku do określonych grup zawodowych wskazuje przepis art. 5 Kodeksu pracy. Pierwszeństwo regulacji Karty Nauczyciela dotyczy materii nieobjętej unormowaniem Kodeksu pracy, co podkreśla art. 91c Karty Nauczyciela. Na mocy Karty nauczycielom przysługują dodatki, które są związane z wykonywaniem zawodu nauczyciela, i które według art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, stanowią składnik wynagrodzenia.

W przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli, takich jak dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy, upoważnienie do dookreślenia przepisów ustawy dotyczy takich kwestii, jak określenie wysokości stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela). Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania upoważniony został do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w dro-

dze rozporządzenia m.in. ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. Wydane na tej podstawie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagradzania 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, z późn. zm.), zawiera wskazówkę interpretacyjną dla pojęcia „szczegółowych warunków przyznawania”. „Szczegółowe warunki” określane przez radę muszą także mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w rozporządzeniu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

W ocenie Sądu organ nadzoru zasadnie zakwestionował legalność przepisów § 2 ust. 5; § 3 ust. 5; § 4 ust. 2 uchwały, albowiem wprowadzają ograniczenie w wypłacie nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy. Zaskarżone regulacje uchwały nie znajdują uzasadnienia w obowiązującym prawie, gdyż ani przepisy ustawy – Karta Nauczyciela, ani przepisy wykonawcze do tej ustawy (rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy), nie przewidują możliwości wstrzymywania, w drodze aktu prawa miejscowego, prawidłowo przyznanych dodatków. Wojewoda zasadnie uznał sprzeczność postanowień uchwały z treścią art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, upoważniającego organ prowadzący szkołę do określenia w drodze regulaminu wysokości i warunków przyznawania dodatków. We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do „cofania” dodatków motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy w sytuacjach opisanych w § 2 ust. 5; § 3 ust. 5; § 4 ust. 2 uchwały. Materia ta regulowana jest zarówno innymi przepisami ustawy Karta Nauczyciela (np. art. 73 ust. 5), jak i Kodeksem pracy (art. 80), ponieważ dodatki stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela, co wskazuje art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela i przysługują łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym. W kompetencji określonej w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się możliwość odbierania, na podstawie aktu prawa miejscowego, elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą. Rada bowiem nie ma prawa wprowadzać uregulowań sprzecznych z ustawą. Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika (nauczyciela) do wynagrodzenia muszą mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Uchwała rady gminy jest aktem wykonawczym i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, w tym m.in. wynikających z art. 94 Konstytucji RP i art. 9 Kodeksu pracy. Chodzi w szczególności o ustanawianie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a odnośnie unormowań z zakresu prawa pracy – dodatkowo o rozwiązania nie mniej korzystne od postanowień wynikających dla pracowników z przepisów Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2002 r. sygn. akt II SA 687/02, („Prawo Pracy” 2002 r., nr 10, s. 39) stwierdził, że: „Regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia oraz dodatków mieszkaniowych nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla nauczyciela niż przepisy prawne powszechnie obowiązujące”. Należy zwrócić uwagę, że Kodeks pracy w art. 80 ustanawia zasadę, że wynagrodzenie przysługuje za okres faktycznie wykonywanej pracy oraz za okres, gdy pracownik nie świadczy pracy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia. Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika natomiast, że rada ma stanowić odnośnie tych dodatków jedynie co do warunków oraz ich wysokości, a warunki wypłacania dodatków mogą stanowić jedynie uszczegółowienie ogólnych warunków wynikających z rozporządzenia. W Karcie Nauczyciela ustawodawca już zawarł regulacje odnoszące się do dodatków oraz do wynagrodzenia, np. art. 73 ust. 5, art. 20 ust. 6. Skoro w Karcie Nauczyciela ustawodawca zawarł szczegółowe regulacje dotyczące dodatków i wynagrodzenia, a jednocześnie określił ramy działania rady gminy w tym zakresie w art. 30 ust. 6 pkt 1, to kompetencje rady gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w tym przepisie Karty Nauczyciela, ograniczają się do kwestii w nim uregulowanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji rady gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

Sąd podziela stanowisko strony skarżącej, że argumentem wspólnym dla podważenia legalności wskazanych przepisów uchwały, jest fakt, iż kwestie wstrzymywania wypłaty wymienionych dodatków uregulowane zostały w przepisach rangi ustawowej. W Karcie Nauczyciela wstrzymanie wypłaty wymienionych składników wynagrodzenia przewiduje art. 73 – w okresie urlopu dla poratowania zdrowia; art. 84 – w okresie zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków. Art. 20 ust. 6 przesądza o utracie prawa do tych dodatków w wyniku przeniesienia nauczyciela w stan nieczynny. W ten sposób przepisy uchwały nakładają się na materię już uregulowaną w ustawie. Jest to zabieg niedopuszczalny, ponieważ możliwość regulowania aktem prawa miejscowego poszczególnych spraw uregulowanych już w ustawach uzależniona jest od jednoznacznego upoważnienia ustawowego. W myśl przepisów Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mają charakter podustawowy (art. 94), toteż uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (ustaw). Oznacza to, że w uchwałach organów stanowiących samorządu terytorialnego nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Zgodnie z przepisem § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się prze-

pisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych wyższego rzędu. Rada gminy nie ma zatem prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych (błąd superfluum). Jeżeli jakiś przepis jest zawarty w ustawie, to powtarzanie go w akcie wykonawczym jest zbyteczne, ponieważ w ten sposób niczego się nie normuje. W następstwie stosowania powtórzeń mogą natomiast powstać liczne nieporozumienia. Przy powtórzeniach okazuje się, że niektóre wypowiedzi ustawodawcy są normatywnie zbędne. Musi to prowadzić do wątpliwości, z których fragmentów tekstu prawnego należy odtwarzać normy i jaka jest ranga tych norm (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004 r., s. 238). Nie można treści zawartych w ustawach nawet „powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 1999 r., U 5/98, OTK ZU 1999 Nr 5, poz. 99, s. 42). Także NSA, w wyroku z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, („Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2000 r. Nr 1, poz. 17), wyraźnie stanął na stanowisku, iż: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już 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”. Również Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, OSN z 2001 r. Nr 24, poz. 704) podkreślił: „iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych”.

Prawo, kształtując zdecentralizowane struktury władzy publicznej, wprowadza określone mechanizmy kontrolne oraz weryfikacyjne, których celem jest eliminacja z obiegu prawnego działań podmiotów zdecentralizowanych wykraczających poza obszar ich prawnie określonych zadań i kompetencji. W państwie prawa bowiem organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie.

Realizując przysługującą kompetencję, organ upoważniony musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe rozważania prowadzą do akceptacji stanowiska i argumentacji Wojewody Dolnośląskiego o sprzeczności z prawem § 2 ust. 5; § 3 ust. 5; § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 29 grudnia 2008 r. nr XXIII/242/08 w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych na terenie Gminy Trzebnica, ustalenia regulaminów określających wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzeń: wysokości dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, mieszkaniowego i za warunki pracy oraz szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Skargę należało zatem uwzględnić na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.