

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 października 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Wanda Wiatkowska-Ilków
Sędziowie	Sędzia NSA	Tadeusz Kuczyński
	Sędzia WSA	Lidia Serwiniowska (spr.)

Protokolant Małgorzata Rutkiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 8 października 2008 r.
sprawy ze skargi Wojewody ██████████
na uchwałę Rady Miejskiej Gminy ██████████
z dnia ██████████ r. nr ██████████

w przedmiocie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz zasady wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw a także wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń ze stosunku pracy zatrudnionym w przedszkolach, szkołach podstawowych, gimnazjach prowadzonych przez Gminę ██████████ w 2008 r.

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 3 we fragmencie: „[...] a ponadto za czas trwania urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu macierzyńskiego i wychowawczego oraz w okresie przebywania w stanie nieczynnym.”, § 7 ust. 3 we fragmencie: „[...] wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia

dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy [...]”, § 9 ust. 3, § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały;

- II. zasądza od Gminy [REDAKTOWANE] na rzecz Wojewody [REDAKTOWANE] kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego;
- III. orzeka, że w zaskarżonej części uchwała nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Na podstawie art. 30 ust. 6 i 6a, art. 32 ust. 1 i art. 54 ust. 3 i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), ogólnie powołanych przepisów 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. Nr 22, poz. 181 ze zm.), a także art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Rada Miejska Gminy [REDAKTOR] podjęła w dniu [REDAKTOR] r. uchwałę Nr [REDAKTOR] w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz zasady wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń ze stosunku pracy zatrudnionym w przedszkolach, szkołach podstawowych, gimnazjach prowadzonych przez Gminę [REDAKTOR] w 2008 r.

Pismem z dnia [REDAKTOR] r. Nr [REDAKTOR] Wojewoda [REDAKTOR] 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.), wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 3 we fragmencie „a ponadto za czas trwania urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu macierzyńskiego i wychowawczego oraz w okresie przebywania w stanie nieczynnym”, § 7 ust. 3 we fragmencie „wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy”, § 9 ust. 3, § 10 ust. 2 wyżej wskazanej uchwały.

Uzasadniając swe żądanie podał, że:

- § 6 ust. 3 we fragmencie „a ponadto za czas trwania urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu macierzyńskiego i wychowawczego oraz w okresie przebywania w stanie nieczynnym”, § 9 ust. 3, § 10 ust. 2 zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.),

- § 7 ust. 3 we fragmencie: „wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, a także § 5 i § 6 pkt 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 22, poz. 181 ze zm.).

Organ nadzoru podał, że w świetle art. 30 ust. 6 Karty 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.

Przepis powyższy 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 mimo bardzo szerokiej kompetencji przyznanej radzie gminy, wyznaczył również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując - w ramach art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania 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 wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych.

Z powyższego 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 działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 6 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: „Dodatek motywacyjny nie przysługuje nauczycielowi stażyście a ponadto za czas trwania urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu macierzyńskiego i wychowawczego oraz w okresie przebywania w stanie nieczynnym.”

§ 9 ust. 3 przedmiotowej uchwały stanowi, że: „Dodatek za trudne i uciążliwe warunki pracy przysługuje nauczycielom w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany potwierdzonego przez dyrektora szkoły, oraz w okresie nie wykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego, urlopu macierzyńskiego, choroby trwającej nie dłużej niż 3 miesiące.”

W § 10 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: „Do okresu, za który przysługuje dodatek za wysługę lat wlicza się: 1) okres urlopu dla poratowania zdrowia, 2) okres nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby, 3) okres konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub innym chorym członkiem rodziny, jeżeli nauczyciel za wyżej wymienione okresy otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego, 4) za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.”

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 pkt 1 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.

W opinii Wojewody ██████████ wyżej cytowane zapisy uchwały nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie stanowią szczegółowego warunku ich przyznawania. Zatem nie można uznać, że kwestionowane zapisy uchwały mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków za wysługę lat, funkcyjnego, za warunki pracy, które zostało zawarte w Karcie Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii m. in. 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 w zdaniu 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. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli składa się m.in. z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy (art. 38 ustawy), zaś prawo do wynagrodzenia gaśnie z ostatnim dniem miesiąca kalendarzowego, w którym nastąpiło wygaśnięcie lub rozwiązanie stosunku pracy (art. 40 ustawy).

Zatem to ustawy, a nie regulamin rady, regulują kwestie związane z przysługiwaniem wynagrodzenia zasadniczego i poszczególnych dodatków w okresach nieobecności spowodowanej przebywaniem na urlopie dla poratowania zdrowia, niezdolnością do pracy wskutek choroby, bądź koniecznością osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, a także w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, czy w okresie, za który otrzymuje się wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego, a także wliczania tych okresów do okresu, za który przysługuje dodatek za wysługę lat. Powyższe kwestie regulują więc akty prawne rangi ustawowej, nie mogą natomiast wynikać z aktu prawa miejscowego, niższej rangi w hierarchii źródeł prawa, tym samym nie mogą być w drodze uchwały rady gminy regulowane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Rada gminy, na podstawie przyznanych jej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy kompetencji, ma wyłącznie uszczegółwić ogólne warunki przyznania poszczególnych dodatków określone w rozporządzeniu. Upoważnienie organu prowadzącego przy podejmowaniu regulaminów wynagradzania nauczycieli zostało ograniczone wyłącznie do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków bez jednoczesnego upoważnienia do określania warunków odbierania tych dodatków.

Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Podkreślić bowiem należy, że przyznanie danego dodatku zależy od spełnienia przez nauczyciela wymagań określonych w rozporządzeniu i regulaminie. Dodatek stanowi składnik wynagrodzenia (por. 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.

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.”

Trzeba wskazać, iż kwestię wynagrodzenia nauczyciela w okresie urlopu dla poratowania zdrowia określa art. 73 ust. 5 Karty 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.”

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

Mocą § 7 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: „Wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły, w granicach stawek określonych tabelą, ustala Burmistrz, uwzględniając między innymi wielkość szkoły, jej strukturę

organizacyjną łączną liczbę oddziałów, ilość stanowisk kierowniczych, złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, wyniki i jakość świadczonej pracy w szkole, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy oraz warunki lokalowe i środowiskowe w jakich szkoła funkcjonuje.”

Należy podkreślić, że dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na określonym stanowisku, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję kierowniczą, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny.

Zgodnie z 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. Stosownie do art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela, Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z Ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) corocznie wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 3, oraz dla nauczycieli, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się na podstawie art. 42 ust. 7, oraz sposób udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego,
- 2) sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 4a,
- 3) wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego,
- 4) sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy - uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień

zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględnia osobistą stawkę zaszeregowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy.

Rozporządzenie wydane na powyższej podstawie określa m. in. wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczycieli do dodatku funkcyjnego. W § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. stwierdza się, że do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

- 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;
- 2) sprawowanie funkcji:
 - a) wychowawcy klasy,
 - b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
 - c) opiekuna stażu.

Zatem, jak już wcześniej wskazano, z racji sprawowania określonej w wyżej przytoczonym przepisie funkcji, nauczycielowi przysługuje dodatek funkcyjny. Na mocy upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy ustala wysokość m.in. dodatku funkcyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Jednakże określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego musi być ściśle związane właśnie z istotą pełnionej funkcji i nakładem pracy związanej z wykonywaniem takiej funkcji. Tymczasem, uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora (wicedyrektora) szkoły od wyżej cytowanych przesłanek, nie wiąże się z istotą tego dodatku. Przesłanka „wyników i jakości świadczonej pracy w szkole, osiągnięć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych placówki, zaangażowania w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracy z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy” mieści się w ogólnych warunkach przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego związanych ze szczególnie efektywnym wypełnianiem zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem (§ 6 pkt 5 rozporządzenia) i w ramach upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 stanowić może szczegółowy warunek przyznania tego dodatku.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne

upoważnienie ustawowe. Kwestionowanym zapisem Rada Miejska naruszyła przepisy Karty Nauczyciela oraz rozporządzenia. Rada realizując przyznaną jej kompetencję nie może naruszać innych przepisów rangi ustawowej i aktów wykonawczych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Gminy [REDAKTOWANE] zapowiedziała podjęcie uchwały uwzględniającej zarzuty skargi.

Po przeanalizowaniu wydanej w tym przedmiocie uchwały, skarżący stwierdził, iż nie uwzględniła ona sformułowanych przez niego zarzutów w związku z czym skargę podtrzymał.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – 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 2002r. – 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 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r. 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 zakresie przyznaných 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 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

Dla rozstrzygnięcia skargi istotna jest wykładnia powołanego przepisu, określającego kompetencje prawodawcze Rady stanowiącego upoważnienie do wydania zaskarżonej uchwały, a także przepisów ustawowych regulujących materię normowanej uchwały.

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 § 6 ust. 3 we fragmencie „a ponadto za czas trwania urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu macierzyńskiego i wychowawczego oraz w okresie przebywania w stanie nieczynnym”, § 9 ust. 3 i § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, gdyż w kompetencji wskazanego przepisu prawa nie mieści się, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia winny być wypłacane lub kiedy nie przysługują. 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 wynagrodzeniom 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 dodatków, ani o szczegółowych warunkach ich przyznawania.

Wojewoda [REDAKTOWANE] trafnie zauważył, że ustawodawca w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela upoważnił Radę Miejską jedynie do określenia wysokości 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 Gminy [REDAKTOWANE] wykroczyła poza zakres udzielonej jej kompetencji. Organ prowadzący szkołę nie może bowiem stanowić regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 ustawy. Rada nie jest też uprawniona do określenia okoliczności, w jakich składniki te przysługują lub nie, gdyż o tych kwestiach rozstrzyga ustawa.

W przypadku, gdy organ prowadzący szkołę decyduje o całości wynagrodzenia, na które składają się elementy wymienione w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, zamiast o tych składnikach, których regulację powierza mu ustawodawca w art. 30 ust. 6 ustawy, i to wyłącznie w zakresie wyznaczonym niniejszym przepisem, przekracza kompetencję ustawową.

W kwestii uchwalonego zapisu § 7 ust. 3 we fragmencie „wyniki i jakość świadczonej pracy szkoły, osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze placówki, zaangażowanie w realizację zadań statutowych jak i określonych w planie budżetowym szkoły, współpracę z innymi jednostkami podległymi Radzie Miejskiej Gminy” wskazać trzeba, iż również w tym miejscu rację miał Wojewoda Dolnośląski zarzucając jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela oraz § 5 i § 6 pkt 5 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 ze zm.).

Dodatek funkcyjny, to stały składnik wynagrodzenia pracownika na stanowisku kierowniczym, ponieważ stanowi on nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, czy choćby stopień trudności pracy i inne. Jeśli więc, przepisy przewidują dla danego stanowiska pracy dodatek funkcyjny, to już samo zdarzenie powierzenia pełnienia określonej funkcji kierowniczej uzasadnia jego prawo do tego rodzaju dodatku.

Zatem, uchwalany regulamin dodatków do wynagrodzenia 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.

Wobec tego, mając na względzie treść art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela oraz § 5 i § 6 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia, niedopuszczalne jest również uzależnianie, jak dokonała tego Rada Gminy, wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły od wskazanych w zaskarżonym zapisie uchwały czynników, co może nastąpić przy określaniu dodatku motywacyjnego lub nagrody, gdyż np. ocena wyników pracy szkoły, czy osiągnięcia dydaktyczne ściśle wiążą się z oceną rezultatów i jakości pracy nauczyciela.

Na marginesie dodać jeszcze można, iż unormowanie zawarte w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela koresponduje z powszechnie uznawaną rolą dodatku funkcyjnego traktowanego jako składnik wynagrodzenia za pracę wraz z płynącymi stąd konsekwencjami w zakresie możliwości zmiany jego wysokości lub pozbawienia doń prawa. Czynność zmiany wysokości dodatku lub pozbawiająca prawa do jego otrzymywania, jako dotycząca składnika wynagrodzenia za pracę, wymaga – co do zasady – wypowiedzenie warunków płacy (art. 42 k.p.).

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

O wykonalności uchwały w zakwestionowanej części orzeczono na podstawie art. 152 tej ustawy, zaś o kosztach w oparciu o jej art. 200.