

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 25 czerwca 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA – Tadeusz Kuczyński  
Sędziowie Sędzia WSA – Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)  
Sędzia WSA – Lidia Serwiniowska  
Protokolant: Aleksandra Markiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 18 czerwca 2008 r.

sprawy ze skargi Wojewody [REDAKTOWANE]

na uchwałę Rady Gminy [REDAKTOWANE]

z dnia [REDAKTOWANE] r. nr [REDAKTOWANE]

w przedmiocie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę [REDAKTOWANE] na rok 2008

- I. **stwierdza nieważność § 3 ust. 1, § 4 ust. 5, § 7 ust. 1 pkt 2 w wyrazie: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”, § 7 ust. 1 pkt 3 w wyrazie: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”, § 9 zaskarżonej uchwały;**
- II. **w pozostałym zakresie umarza postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym;**
- III. **orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana w zakresie objętym pkt I.**

## UZASADNIENIE

Wojewoda [REDAKTOWANE], 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.), wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1, § 4 ust. 5, § 7 ust. 1 pkt 1 w wyrazie: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”, § 7 ust. 1 pkt 2 w wyrazie: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”, § 7 ust. 1 pkt 3 w wyrazie: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną” oraz § 9, uchwały Rady Gminy [REDAKTOWANE] dnia [REDAKTOWANE] r. nr [REDAKTOWANE] w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę [REDAKTOWANE] na rok 2008.

W ocenie organu nadzoru zaskarżone postanowienia uchwały istotnie naruszają prawo.

Na sesji dnia 18 grudnia 2007 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2, art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 6743 z późn. zm.), w związku z rozporządzeniem 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 z późn. zm.), po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, Rada Gminy [REDAKTOWANE], podjęła uchwałę Nr [REDAKTOWANE] w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę [REDAKTOWANE] na rok 2008.

Podjmując uchwałę w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę [REDAKTOWANE] na rok 2008, Rada Gminy [REDAKTOWANE] powołała się na przepis kompetencyjny art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674), zwanej dalej Kartą Nauczyciela, w którym ustawodawca zobowiązał organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, do określenia corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego rok kalendarzowy, wysokości stawek dodatków za wysługę lat,

motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, a także do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz do określenia wysokości i warunków wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

W ocenie organu nadzoru z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Oznacza to, iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Ponadto regulacje te mają na celu jedynie uzupełnienie, wydanych przez inne podmioty, przepisów powszechnie obowiązujących, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W trakcie stanowienia aktów normatywnych, na organach stanowiących jednostki samorządu terytorialnego ciąży obowiązek precyzyjnej i kompleksowej realizacji delegacji ustawowej. Oznacza to, iż rada gminy, stanowiąc w sposób szczegółowy odnośnie kwestii nieuregulowanych w materii ustawowej, nie może zawierać w uchwale regulacji, które nie znajdują potwierdzenia w przepisie aktu normatywnego wyższego rzędu. Realizacja delegacji ustawowej związana jest więc z uregulowaniem tylko takich zagadnień, odnośnie których rada posiada upoważnienie przyznane przez ustawodawcę.

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). „Szczegółowe warunki” określane przez Radę muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w rozporządzeniu 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 z późn. zm.), zwanym dalej rozporządzeniem.

Tymczasem w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że stanowiąc odnośnie dodatku motywacyjnego Rada Gminy [REDAKTURA] w § 3 ust. 1 uchwały wskazała okresy, kiedy nauczycielowi nie przysługuje dodatek motywacyjny. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, w przypadku dodatku motywacyjnego Rada uprawniona jest określić wysokość stawek tego dodatku oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 ust. 1 nie stanowi ani określenia stawek dodatku motywacyjnego ani też warunków jego przyznawania. Regulacje te nie znajdują również potwierdzenia w postanowieniach § 6 rozporządzenia, nie stanowią bowiem ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego. Ponadto odnośnie składników wynagrodzenia przysługujących nauczycielom w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia ustawodawca postanowił już w 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.

Podobnie w przypadku dodatku funkcyjnego, Rada w § 4 ust. 5 uchwały postanowiła, że dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska, wychowawstwa lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestanie tego pełnienia nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia. Tymczasem, zgodnie z normą kompetencyjną, w przypadku dodatku funkcyjnego, Rada posiada kompetencje do określenia szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego oraz do określenia wysokości stawek tego dodatku. Wojewoda [REDAKTURA] stoi zatem na stanowisku, że regulacje zawarte w § 4 ust. 5 przedmiotowej uchwały nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 ustawy. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, uzasadniona jest skarga mająca na celu stwierdzenie nieważności tej regulacji przedmiotowej uchwały, jako istotnie naruszającej prawo.

Ponadto, stanowiąc odnośnie dodatków za warunki pracy, Rada Gminy [REDAKTURA] [REDAKTURA] w poszczególnych punktach § 7 ust. 1 uchwały, określając wysokość stawki godzinowej postanowiła, że dodatek za warunki pracy przysługuje za każdą

godzinę efektywnie przepracowaną. Tym samym Rada uzależniła wypłatę tego składnika wynagrodzenia od efektywności przepracowanych godzin. Należy podkreślić, że Kodeks pracy przewiduje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy. Tym samym, w ocenie Wojewody ██████████ uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 1 wyrazy: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”, § 7 ust. 1 pkt 2 wyrazy: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”, § 7 ust. 1 pkt 3 wyrazy: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”, uchwały Rady Gminy ██████████ w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę ██████████ na rok 2008.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy ██████████, podejmując przedmiotową uchwałę, naruszyła prawo w sposób istotny, stanowiąc w § 9 uchwały, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące. Tymczasem zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Natomiast ustęp 2 artykułu 87 Konstytucji stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Regulamin wynagradzania nauczycieli zaliczany jest do grupy aktów prawa miejscowego. Zawiera on bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Tym samym akt ten zamieszczony jest najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu.

Odpowiadając na skargę Wójta Gminy ██████████, wniósł o jej oddalenie.

Zdaniem Gminy nie stanowi przekroczenia delegacji określenie w § 3 ust.1 i § 4 ust. 5 uchwały okresów, w których wypłata dodatku motywacyjnego i funkcyjnego nie jest wypłacana. Ze względu na charakter tych dodatków mających motywować do osiągania lepszych efektów pracy pedagogicznej i wychowawczej w przypadku dodatku motywującego i wynagradzać za zwiększony wysiłek przy pełnieniu funkcji kierowniczych w przypadku dodatku funkcyjnego, Rada Gminy uznała, że jeżeli odpadła okresowo przesłanka ich przyznania to za ten okres nie powinny być wypłacone. Są one bowiem związane z celem jakemu mają służyć.

Co się tyczy zarzutu istotnego naruszenia Kodeksu pracy przez użycie w § 7 ust.1 pkt 1-3 uchwały pojęcia „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”, to nie ma on podstaw prawnych. Wedle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i stanowiska doktryny istotne naruszenie prawa występuje, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Takie ogólne stwierdzenie organu nadzoru, jak „istotne naruszenie regulacji Kodeksu pracy” nie czyni zadość tym wymaganiom.

Użyte w zaskarżonej uchwale pojęcie efektywności („za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”) posiada dwa desygnaty: jeden wartościujący kładący nacisk na wynik i drugi rozumiany jako fakt, rzeczywistość. Tak widzą to autorzy Słownika języka polskiego (PWN Warszawa 1988 s.415). Rada Gminy ujęła w uchwale pojęcie: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną” nie w rozumieniu wartościującym, które trudno byłoby zmierzyć, lecz w rozumieniu rzeczywiście przepracowanych godzin.

Nie można się zgodzić z motywacją skargi podpierającej się przy ocenie zgodności z prawem § 7 ust.1 uchwały „regulacją Kodeksu pracy”. Przywołana ogólnie zasada prawa pracy, iż pracownik zachowuje, w pewnych sytuacjach prawo do wynagrodzenia nawet jeżeli nie świadczy pracy nie ma zastosowania w ocenie legalności § 7 ust.1 uchwały.

Jeżeli chodzi o zwrot dotyczący § 9 uchwały to można uznać, pomieszczenie przepisu tej treści jest zbędne. Rada nie uważa wszakże, by naruszenie to nosiło przymiot istotnego, w szczególności, gdy się przyjmie, że nosi to charakter informacyjny i nie rodzi żadnych negatywnych skutków dla adresatów kwestionowanego aktu prawa miejscowego.

Ponadto Gmina podnosi, że organ nadzoru, zarzucając Gminie istotne naruszenie prawa, łamie w istocie konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zasada ta podlega ograniczeniu tylko wyjątkowo i tylko z punktu widzenia legalności.

W piśmie procesowym z dnia 10 czerwca 2008 r., Wojewoda [REDAKTOWANE] w związku z podjęciem przez Radę Gminy [REDAKTOWANE] w dniu [REDAKTOWANE] r. uchwały nr [REDAKTOWANE] w sprawie zmiany regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę [REDAKTOWANE] na rok 2008, cofa skargę na uchwałę Rady Gminy [REDAKTOWANE] nr [REDAKTOWANE] w części dotyczącej kwestionowanego przez organ nadzoru § 7 ust. 1 pkt 1 w wyrazie: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazuje, że w związku z tym, że Rada Gminy [REDAKTOWANE] pozbawiła mocy obowiązującej kwestionowany przepis § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały nr [REDAKTOWANE] w ten sposób, że nadała tej regulacji nowe brzmienie zgodne z prawem, podtrzymywanie skargi w tym zakresie jest nie celowe.

**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 prawem uchwał organów samorządu terytorialnego.

Uchwała Rady Gminy [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] r. nr [REDAKTOWANE] w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę [REDAKTOWANE] na rok 2008 została oparta m.in. 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.

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). „Szczegółowe warunki” określane przez Radę muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w rozporządzeniu 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 z późn. zm.).

Wojewoda ██████████ wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 uchwały. W tym przepisie Rady ustaliła, że: „Dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie przebywania na: 1) urlopie dla poratowania zdrowia, 2) nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, 3) w okresie, za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, 4) zwolnieniu lekarskim dłuższym niż jeden miesiąc”.

W ocenie Sądu organ nadzoru zasadnie zakwestionował tę regulację, zarzucając jej sprzeczność z normą kompetencyjną zawartą w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, upoważniającą 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 „pozbawiania” dodatku motywacyjnego, stanowiącego w razie przyznania składnik wynagrodzenia nauczyciela. Regulacja dodatku motywacyjnego w związku z przebywaniem przez nauczyciela na urlopie dla poratowania zdrowia wkracza w materię art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela regulującego zakres uprawnień płacowych nauczyciela w czasie takiego urlopu, a regulacja tegoż dodatku w związku z nieusprawiedliwioną nieobecnością w pracy wkracza w materię normowaną w art. 80 zdanie drugie k.p. w zw. z art. 91c Karty Nauczyciela, który ustala zasadę prawa do wynagrodzenia pracownika za czas niewykonywania pracy.

Przepisy § 3 ust. 1 nie znajdują zatem uzasadnienia w obowiązującym prawie, gdyż ani przepisy ustawy - Karta Nauczyciela, ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przewidują takiej możliwości. Uregulowanie to jest również sprzeczne z art. 42 § 1 w związku z art. 29 § 1 k.p. Przyznany dodatek motywacyjny jest bowiem składnikiem wynagrodzenia i staje się istotnym elementem umowy o pracę. Zmiany wynagrodzenia na niekorzyść pracownika wymagają wypowiedzenia warunków płacy. Oznacza to, że do wprowadzania postanowień mniej korzystnych dla pracownika wymagane jest wypowiedzenie zmieniające (art. 42 k.p.).



Rada w § 4 ust. 5 uchwały postanowiła, że dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska, wychowawstwa lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestanie tego pełnienia nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia.

Zdaniem Sądu, Wojewoda zasadnie zakwestionował tę regulację zarzucając, że jest sprzeczna z treścią art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, upoważniającego organ prowadzący szkołę do określenia w drodze regulaminu wysokości i warunków przyznawania dodatków funkcyjnych. We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do „cofania” dodatku funkcyjnego w sytuacjach opisanych w § 4 ust. 5 uchwały. Materia ta regulowana jest zarówno innymi przepisami ustawy Karta Nauczyciela (np. art. 73 ust. 5), jak i kodeksem pracy (art. 80), jako że taki dodatek stanowi integralną część wynagrodzenia nauczyciela, co wskazuje art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela i przysługuje łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym. Dodatki bowiem, o ile zostały przyznane, stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela i przysługują nauczycielowi wraz 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 elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą. Dodatek funkcyjny przysługuje w okresie sprawowania funkcji i za ten okres powinien być nauczycielowi wypłacony.

Stanowiąc odnośnie dodatków za warunki pracy, Rada Gminy [REDAKTOR] w § 7 ust. 1 pkt 1-3 uchwały, określając wysokość stawki godzinowej, postanowiła, że dodatek za warunki pracy przysługuje za każdą godzinę efektywnie przepracowaną. Tym samym Rada uzależniła wypłatę tego składnika wynagrodzenia od efektywności przepracowanych godzin. Należy podkreślić, że Kodeks pracy przewiduje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy. W zakresie regulacji czasu pracy w kontekście wynagrodzenia za pracę występują w prawie pracy m. in. instytucje przerwy w pracy (np. art. 139), pogotowia do pracy (np. art. 136), czy gotowości do wykonywania pracy (np. art. 81 § 1). Wszystkie one oznaczają okresy faktycznego niewykonywania pracy, a więc przerw w jej wykonywaniu. Nieusprawiedliwiony byłby zatem generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości stawki godzinowej dodatku dla nauczycieli z tytułu prowadzenia zajęć dydaktycznych i wychowawczych w indywidualnym nauczaniu dziecka, bądź w klasach integracyjnych, brany jest pod uwagę wyłącznie czas

efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela, i że wobec tego każda przerwa w rzeczywistym, faktycznym świadczeniu pracy jest traktowana, jak czas niewykonywania pracy, przez co wpływa na wysokość dodatku z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach, stanowiącego element wynagrodzenia za pracę nauczyciela. Tym samym uzasadniony jest wniosek Wojewody o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 2-3 w wyrazach: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną” uchwały.

Rada nie ma zatem prawa wprowadzać uregulowań sprzecznych z ustawą. Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia muszą mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Regulamin ma charakter przepisu wykonawczego 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 do 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. 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.” (II SA 687/02, „Prawo Pracy” 2002 r., nr 10, s. 39).

W przepisie § 9 uchwały Rada postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące. Trafnie zauważył organ nadzoru, iż tego typu zabieg legislacyjny jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły także akty prawa miejscowego (ust.2). Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego. Akt ten znajduje się najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie

normatywnym niższego rzędu. Oczywistą regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych.

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 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. Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe rozważania prowadzą do akceptacji stanowiska i argumentacji Wojewody [REDAKTOWANE] o sprzeczności z prawem § 3 ust. 1, § 4 ust. 5, § 7 ust. 1 pkt 2-3 uchwały Rady Gminy [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] r. Nr [REDAKTOWANE] w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę [REDAKTOWANE] na rok 2008.

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.).

W pkt II rozstrzygnięcia Sąd, na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, umorzył postępowanie, ponieważ skarżący cofnął skargę na uchwałę Rady Gminy [REDAKTOWANE] z dnia 18 grudnia 2007 r. Nr [REDAKTOWANE] w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę [REDAKTOWANE] na rok 2008, w części dotyczącej § 7 ust. 1 pkt 1 wyrazy: „za każdą godzinę efektywnie przepracowaną”. Cofnięcie skargi jest skuteczne, nie zmierza do obejścia prawa i nie utrzymuje w mocy regulacji dotkniętej wadą nieważności.

Sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania zaskarżonych przepisów uchwały z powodów wskazanych w uzasadnieniu wyroku (art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).