

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 10 lipca 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

|                           |                            |
|---------------------------|----------------------------|
| Przewodniczący Sędzia NSA | - Henryk Ozóg              |
| Sędzia NSA                | - Tadeusz Kuczyński (spr.) |
| Sędzia WSA                | - Lidia Serwiniowska       |
| Protokolant               | - Aleksandra Rygielska     |

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 10 lipca 2008r.

sprawy ze skargi Wojewody ██████████

na uchwałę Rady Miejskiej w ██████████

z dnia ██████████ r. nr ██████████

w przedmiocie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokość dodatku mieszkaniowego na rok 2008

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 7, § 3 ust. 6, ust. 7 pkt 1 lit. a, pkt 2 lit. a, b, c, § 4 ust. 5, § 6 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 6 zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana w części określonej w punkcie I wyroku;
- III. zasądza od Gminy ██████████ na rzecz Wojewody ██████████ kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

## UZASADNIENIE

Pismem Wojewody [REDAKTOWANE] z dnia 7 marca 2008r. nr NK.II.0914-10/55/08, na podstawie art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 r. Nr 153, poz.1270 ze zm.) w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wniesiono skargę na uchwałę Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] Nr [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokości dodatku mieszkaniowego na rok 2008 w zakresie: § 2 ust. 7, § 3 ust. 6, ust. 7 pkt. 1 lit. a, pkt. 2 lit. a, b, c; § 4 ust. 5; § 6 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 6.

W treści skargi podniesiono, że w toku badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

I. § 2 ust. 7, § 3 ust. 6, ust. 7 pkt. 1 lit. a. pkt. 2 lit. a, b, c, § 6 ust. 3, ust. 4, ust. 6 zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.);

II. § 4 ust. 5 został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz z istotnym naruszeniem art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela w zw. z § 8 i § 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 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 2005r. Nr 22, poz. 181);

III. § 6 ust. 1 i ust. 2 zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz z istotnym naruszeniem § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania

dotychczasowych dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2005 r. Nr 22, poz. 181).

W motywach uzasadnienia podano, że przedmiotowa uchwała została podjęta na sesji Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] w dniu [REDAKTOWANE] r.

Uchwała została przekazana pismem z dnia 2 stycznia 2008 r. Nr KRM/0065/1/08 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 7 stycznia 2008 r.

Mocą przedmiotowej uchwały została określona wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokość dodatku mieszkaniowego na rok 2008. Rada Miejska w [REDAKTOWANE] podjęła badaną uchwałę działając w oparciu o art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela z dnia 26 stycznia 1984 r. zgodnie z którym 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 zdecydował się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, jednak wyznaczył on również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując w ramach art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, że 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. Przytoczony wyżej przepis wskazuje również na konieczność uwzględnienia art. 33, 34 oraz 35 ust. 3 Karty Nauczyciela.

Przechodząc do szczegółowych zarzutów Organ Nadzoru stwierdził, co następuje.

Przepis § 2 ust. 7 regulaminu stanowi, iż „nauczycielom, którzy przebywają na urlopie dla poratowania zdrowia nie przyznaje się dodatku motywacyjnego”. Z kolei w § 3 ust. 6 regulaminu postanowiono, iż „Dodatek funkcyjny nie przysługuje 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 obowiązków z innych powodów, do których został przypisany ten dodatek. Jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia, to od tego dnia”. W przypadku dodatków motywacyjnego i funkcyjnego ustawodawca upoważnił Radę Miejską do określenia wysokości stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. Tym samym regulacja określająca, kiedy nauczycielowi nie przysługuje dodatek motywacyjny, czy też funkcyjny, wykracza poza upoważnienie przyznane przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 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 m. in. wysokość stawek dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. Treść upoważnienia kompetencyjnego w zakresie w jakim upoważnia ono do unormowania kwestii dodatku motywacyjnego i funkcyjnego nie budzi wątpliwości. Ustawodawca wskazał *expressis verbis*, iż organ prowadzący ustala wysokość stawek dodatku motywacyjnego i funkcyjnego oraz szczegółowe warunki ich „przyznawania”. Organ stanowiący władny jest zatem określić przesłanki

uprawniające do dodatku motywacyjnego i funkcyjnego. Nie posiada zaś kompetencji do określania okoliczności, w których dodatki te nie będą przysługiwać.

Podobnie należy ocenić § 6 ust. 4 regulaminu, zgodnie z którym „nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, a także za inne okresy, za które na podstawie odrębnych przepisów nie przysługuje wynagrodzenie”. Ustawodawca bowiem 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. Rada Miejska w [REDAKTOWANO] 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 nie będą przysługiwać. Dodatkowo należy podkreślić, że zawarte w cytowanych przepisach normy znajdują się już w przepisach Karty Nauczyciela i kodeksu pracy. Zatem o tym jakie składniki wynagrodzenia przysługują w okresie, np. urlopu dla poratowania zdrowia rozstrzyga ustawa.

Rada Miejska w [REDAKTOWANO] przekroczyła kompetencję ustawową także w przypadku § 6 ust. 3, który stanowi, iż „nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze godzin przysługuje wynagrodzenie w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zajęć określonego w umowie o pracę”. Organ prowadzący szkołę nie jest upoważniony do decydowania o całości wynagrodzenia, na które składają się elementy wymienione w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, a jedynie o tych składnikach, których regulację powierza radzie gminy ustawodawca w art. 30 ust. 6 ustawy, i to wyłącznie w zakresie wyznaczonym niniejszym przepisem.

Niezgodny z prawem jest również § 6 ust. 6, stanowiący, iż „dodatki funkcyjne, motywacyjne, za wysługę lat przysługują za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie”. Aktualna jest w tym wypadku argumentacja przywołana w związku z § 2 ust. 7 i § 3 ust. 6. W ocenie organu nadzoru kompetencja Rady do dookreślenia zapisów ustawy Karta Nauczyciela w zakresie dodatku

motywacyjnego, funkcyjnego i za wystugę lat nie obejmuje określenia, za jakie dni nauczycielowi owe dodatki przyslugują, co powoduje regulację niniejszego zapisu sprzeczną z prawem. Ustawodawca bowiem przyznając Radzie Miejskiej upoważnienie do uregulowania kwestii dotyczących dodatków, ograniczył je wyłącznie do określenia wysokości stawek oraz szczegółowych warunków ich przyznawania.

W § 3 ust. 7 regulaminu postanowiono, iż: „dodatek funkcyjny przysluguje nauczycielowi z tytułu: 1) sprawowania funkcji opiekuna stażu w wysokości 50 zł miesięcznie za: a) nadzór nad prawidłowym przebiegiem rozwoju zawodowego nauczyciela, oraz opracowanie projektu oceny dorobku zawodowego nauczyciela, 2) powierzenia wychowawstwa klasy, w wysokości od 4 - 6 % wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela stażysty z wykształceniem wyższym mgr z przygotowaniem pedagogicznym miesięcznie za: a) planowanie i organizowanie różnych form życia zespołowego integrujących uczniów, b) planową i systematyczną realizację programu wychowawczego szkoły, c) współpracę z rodzicami, wspieranie ich w wychowywaniu dzieci i włączanie w życie klasy i szkoły oraz opiekę nad uczniami wymagającymi pomocy. Powyższe zapisy, tj. § 3 ust. 7 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. a, b, c są niezgodne z prawem. Organ prowadzący szkołę nie posiada kompetencji do określenia, za jakie czynności nauczycielowi przysluguje dodatek funkcyjny. Zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 3 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 wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Kryteria przyznawania dodatku funkcyjnego zostały wymienione w § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 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). § 5 niniejszego rozporządzenia stanowi, 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. Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela wysokość dodatków uzależniona jest odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy. Rada Miejska nie może zatem uzależniać wypłaty dodatku funkcyjnego od dodatkowych kryteriów nie wymienionych w ustawie, ani w rozporządzeniu. Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma szeroki zakres, nie oznacza to jednak dowolności w zakresie określania warunków przyznawania dodatków. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Jej zakres powinien być zawsze ustalany przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Rada Miejska w rozdziale 4 regulaminu zatytułowanym „Dodatki za trudne i uciążliwe warunki pracy” zamieściła § 4 ust. 5, zgodnie z którym „za każdą godzinę pracy w porze nocnej nauczycielowi przysługuje dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 20 % godzinnej stawki wynagrodzenia zasadniczego, jednakże nie niższe, niż ustalone na podst. art. 137 § 2 Kodeksu pracy”. Tymczasem zgodnie z art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania z tego tytułu dodatku za warunki pracy określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy. Wykaz ten został określony w § 8 i § 9 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. „Praca w porze nocnej”, której dotyczy dodatkowe wynagrodzenie przewidziane w § 4 ust. 5 regulaminu nie mieści się w wykazie trudnych i uciążliwych warunków pracy opisanym w § 8 i § 9 niniejszego rozporządzenia. Tym samym Rada nie może przyznać dodatków za warunki pracy nauczycielowi wykonującemu pracę w porze nocnej, jeżeli nie spełnia ona kryteriów

wymienionych w ww. przepisach. Uznać zatem należy, iż zamieszczenie przedmiotowego § 4 ust. 5 nie mieści się w zakresie kompetencji przewidzianej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Zdaniem Organu Nadzoru rada gminy, realizując przysługującą jej kompetencję, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez radę gminy akty prawa miejscowego muszą wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, tak jak jest to przewidziane w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (podobnie: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141). W związku z tym postanowienia regulaminu wykraczające poza zakres kompetencji wyrażonej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela należy uznać za niezgodne z prawem.

W § 6 ust. 1 regulaminu postanowiono, że „nauczycielom zatrudnionym w szkołach, w których praca odbywa się przez pięć dni w tygodniu, którzy realizują zajęcia w dniu wolnym od pracy, oraz w święto przypadające poza dwoma dniami wolnymi od pracy, realizują planowane i odpowiednio udokumentowane zorganizowane zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego przysługuje odrębne wynagrodzenie za efektywnie przepracowane godziny ponadwymiarowe. Z kolei § 6 ust. 2 regulaminu stanowi, iż „nauczycielom zajmującym stanowiska kierownicze, sprawującym w



dniu wolnym od pracy nadzór nad przebiegiem zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, nie przysługuje z tego tytułu odrębne wynagrodzenie." Powyższe zapisy, tj. § 6 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 stanowią modyfikację na niekorzyść nauczyciela regulacji zawartej w § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 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, zgodnie z którą nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową.

Ustawodawca przyznając radzie gminy delegację ustawową wymaga precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Działanie to nie może natomiast polegać na powtarzaniu, bądź też modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Oznacza to, że zachodzi konieczność uznania za sprzeczne z prawem takich zapisów aktu prawa miejscowego, które powtarzają lub modyfikują regulacje ustawowe. Nie mogą w uchwałach Rady Miejskiej znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy nie jest dopuszczalne powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Na uwagę zasługuje także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w którym stwierdzono, że 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." (wyrok z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

W odniesieniu do § 6 ust. 1 regulaminu należy stwierdzić, że Rada nie może uzależniać wypłaty wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe od wymogu w postaci efektywności przepracowanych godzin ponadwymiarowych, albowiem nie może stanowić przepisów mniej korzystnych dla pracowników, niż kodeks pracy,

ustawy, czy rozporządzenia. Z kolei regulacja zawarta w § 6 ust. 2 regulaminu prowadzi do sytuacji, w której nauczyciel na stanowisku kierowniczym wykonujący pracę w dzień wolny od pracy będzie traktowany gorzej, niż nauczyciel nie zajmujący takiego stanowiska. Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 Karty Nauczyciela wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw jest składnikiem wynagrodzenia nauczycieli. Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Nie mieści się bowiem w normie kompetencyjnej z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela możliwość pozbawiania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i za sprawowanie nadzoru pedagogicznego w dni wolne od pracy. Artykuł 30 ust. 6 pkt. 2 Karty Nauczyciela zezwala jedynie na ustalenie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a nie na wprowadzenie warunków przyznania prawa do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe, czy też pozbawianie prawa do wynagrodzenia. Ponadto art. 80 kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że wynagrodzenie należy się za wykonaną pracę. Pozbawienie wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe chwieje fundamentalną zasadą prawa pracy - ekwiwalentności świadczeń. W związku z powyższym za niedopuszczalne należy uznać także pozbawienie wynagrodzenia nauczycieli sprawujących w dniu wolnym od pracy nadzór nad przebiegiem zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w [REDAKTOWANO] wniosła o jej oddalenie. W motywach uzasadnienia stwierdzono, że podstawą podjęcia przez Radę Miejską w [REDAKTOWANO] uchwały objętej skargą Organu Nadzoru była potrzeba racjonalizacji wydatków związanych z utrzymaniem jednostek oświaty na terenie gminy. Potrzeba taka wynika z niewystarczających środków przekazywanych przez budżet Państwa w subwencji oświatowej.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:**

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej

i stosują środki określone w ustawie, przy czym kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądowo-administracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Cytowana ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadza innych kryteriów poza zgodnością z przepisami prawa podjętej uchwały lub aktu, o których mowa w art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6. W świetle art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, stwierdza ich nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenia ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalania.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady gminy są określone w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 za zm.). Według tego przepisu uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa.

Wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie wynagrodzenia nauczycieli przez organy prowadzące szkołę będące jednostkami samorządu terytorialnego jest art. 30 ust. 6 powoływanej ustawy z 26 stycznia 1984r. Karta

Nauczyciela. Stanowi on, 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.

W przepisie § 2 ust. 7 zaskarżonej uchwały postanowiono, iż „nauczycielom, którzy przebywają na urlopie dla poratowania zdrowia nie przyznaje się dodatku motywacyjnego”. Z kolei w § 3 ust. 6 regulaminu postanowiono, iż „dodatek funkcyjny nie przysługuje 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 obowiązków z innych powodów, do których został przypisany ten dodatek. Jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia, to od tego dnia”. W normie § 6 ust. 6 regulaminu postanowiono, że „dodatki funkcyjne motywacyjne, za wysługę lat przysługują za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie. W opinii składu orzekającego w niniejszej sprawie Organ Nadzoru prawidłowo skonstatował, że w przypadku dodatków motywacyjnego i funkcyjnego i za wysługę lat ustawodawca upoważnił Radę Miejską do określenia wysokości stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. Tym samym regulacja określająca, kiedy nauczycielowi nie przysługuje dodatek motywacyjny, za wysługę lat, czy też funkcyjny, wykracza poza upoważnienie przyznane przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 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 m. in. wysokość stawek dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. Treść upoważnienia kompetencyjnego w zakresie w jakim upoważnia ono do unormowania kwestii dodatku motywacyjnego i funkcyjnego nie budzi wątpliwości: Ustawodawca wskazał, iż organ prowadzący ustala wysokość stawek dodatku motywacyjnego i funkcyjnego oraz szczegółowe warunki ich „przyznawania”. Organ stanowiący władny jest zatem określić przesłanki uprawniające do dodatku motywacyjnego i funkcyjnego. Nie posiada zaś kompetencji do określania okoliczności, w których dodatki te nie będą przysługiwać. Unormowanie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela korespondują z powszechnie uznawaną rolą rozważanych dodatków traktowanych jako składniki wynagrodzenia za pracę wraz z płynącymi stąd konsekwencjami w zakresie możliwości zmiany ich 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.).

W przepisie § 6 ust. 4 kwestionowanego regulaminu przyjęto, że „nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, a także za inne okresy, za które na podstawie odrębnych przepisów nie przysługuje wynagrodzenie”.

Wojewoda ██████████ trafnie skonstatował, 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 nadwymiarowe 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. Rada Miejska w ██████████ 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 nie będą przysługiwać. Dodatkowo podkreślono, że zawarte w cytowanych

przepisach normy znajdują się już w przepisach Karty Nauczyciela i kodeksu pracy. Zatem o tym jakie składniki wynagrodzenia przysługują w okresie, np. urlopu dla poratowania zdrowia rozstrzyga ustawa.

W przepisie § 6 ust. 3 regulaminu postanowiono, że „nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze godzin przysługuje wynagrodzenie w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zajęć określonego w umowie o pracę”. Organ Nadzoru prawidłowo uznał, że w analizowanym wypadku przekroczono kompetencję ustawową, gdyż organ prowadzący szkołę nie jest upoważniony do decydowania o całości wynagrodzenia, na które składają się elementy wymienione w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, a jedynie o tych składnikach, których regulację powierza radzie gminy ustawodawca w art. 30 ust. 6 ustawy, i to wyłącznie w zakresie wyznaczonym niniejszym przepisem.

W § 3 ust. 7 regulaminu postanowiono, iż: „dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi z tytułu: 1) sprawowania funkcji opiekuna stażu w wysokości 50 zł miesięcznie za: a) nadzór nad prawidłowym przebiegiem rozwoju zawodowego nauczyciela, oraz opracowanie projektu oceny dorobku zawodowego nauczyciela, 2) powierzenia wychowawstwa klasy, w wysokości od 4 - 6 % wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela stażysty z wykształceniem wyższym mgr z przygotowaniem pedagogicznym miesięcznie za: a) planowanie i organizowanie różnych form życia zespołowego integrujących uczniów, b) planową i systematyczną realizację programu wychowawczego szkoły, c) współpracę z rodzicami, wspieranie ich w wychowywaniu dzieci i włączanie w życie klasy i szkoły oraz opiekę nad uczniami wymagającymi pomocy. Należy zgodzić się z zastrzeżeniami Organu Nadzoru, że przytoczone regulacje stanowią przekroczenie normy kompetencyjnej, gdyż organ prowadzący szkołę nie posiada kompetencji do określania za jakie czynności nauczycielowi przysługuje dodatek funkcyjny. Przesłanki przyznawania dodatku funkcyjnego zostały wymienione w § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 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. W § 5 niniejszego rozporządzenia stanowi 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. Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela wysokość dodatków uzależniona jest odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy. Rada Miejska nie może zatem uzależniać wypłaty dodatku funkcyjnego od dodatkowych kryteriów nie wymienionych w ustawie, ani w rozporządzeniu.

W przepisie § 4 ust. 5 regulaminu zamieszczonym w rozdziale 4 zatytułowanym „Dodatki za trudne i uciążliwe warunki pracy” przyjęto, że „za każdą godzinę pracy w porze nocnej nauczycielowi przysługuje dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 20 % godzinnej stawki wynagrodzenia zasadniczego, jednakże nie niższe, niż ustalone na podst. art. 137 § 2 Kodeksu pracy”.

Zdaniem Sądu, Organ Nadzoru trafnie zauważył, że zgodnie z art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania z tego tytułu dodatku za warunki pracy określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy. Wykaz ten został określony w § 8 i § 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 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. „Praca w porze nocnej”, której dotyczy dodatkowe wynagrodzenie przewidziane w § 4 ust. 5 regulaminu nie mieści się w wykazie trudnych i uciążliwych warunków pracy opisanym w § 8 i § 9 niniejszego rozporządzenia. Tym samym Rada nie może przyznać dodatków za warunki pracy nauczycielowi wykonującemu pracę w porze nocnej, jeżeli nie spełnia ona kryteriów wymienionych w ww. przepisach. Uznać zatem należy, iż zamieszczenie przedmiotowego § 4 ust. 5 nie mieści się w zakresie kompetencji przewidzianej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

W § 6 ust. 1 regulaminu postanowiono, że „nauczycielom zatrudnionym w szkołach, w których praca odbywa się przez pięć dni w tygodniu, którzy realizują

zajęcie w dniu wolnym od pracy, oraz w święto przypadające poza dwoma dniami wolnymi od pracy, realizują planowane i odpowiednio udokumentowane zorganizowane zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego przysługuje odrębne wynagrodzenie za efektywnie przepracowane godziny ponadwymiarowe. Z kolei § 6 ust. 2 regulaminu stanowi, iż „nauczycielom zajmującym stanowiska kierownicze, sprawującym w dniu wolnym od pracy nadzór nad przebiegiem zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, nie przysługuje z tego tytułu odrębne wynagrodzenie.”

Należy zgodzić się z Organem Nadzoru, że powyższe postanowienia stanowią modyfikację na niekorzyść nauczyciela regulacji zawartej w § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 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, zgodnie z którą nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową. Rada zatem nie jest upoważniona do wprowadzenia innego sposobu obliczania wynagrodzenia dla nauczycieli, realizujących w dniu wolnym zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, niż przewidziany postanowieniami przedmiotowego rozporządzenia. Organ Nadzoru przekonująco uzasadnił, że przedmiotowe postanowienia stanowią normy mniej korzystne dla pracowników niż ustalone w przepisach kodeksu pracy, innych ustawach oraz rozporządzeniach.

Z podanych powodów Sąd nie podzielił argumentacji Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] iż podjęcie przedmiotowej uchwały uzasadnia potrzeba racjonalizacji wydatków związanych z utrzymaniem jednostek oświaty na terenie gminy w sytuacji, gdy środki budżetowe przekazywane w postaci subwencji oświatowej okazują się niewystarczające.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej państwa. Wykonuje on część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w



zakresie ich uprawnień, podlegającą ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji). Działalność ta podlega jednak nadzorowi wskazanych tam organów, z punktu widzenia legalności (art. 171 Konstytucji w związku z art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym). Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się zatem na ustawach i musi się mieścić w granicach ustanowionych przez ustawy.

Uwzględniając powyższe, na podstawie art. 147 § 1 powołanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji.

O wykonalności uchwały w zakwestionowanej części orzeczono na podstawie art. 152 w.w. ustawy.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 ustawy.