



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 21 maja 2009 r.

NK.II.0911-19/328/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

- **§ 4 ust. 3 we fragmencie: „wypłacany jest z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia oraz”, § 6 ust. 6, § 8 ust. 3, § 10 ust. 6** z powodu istotnego naruszenia art. 39 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 z późn. zm. – dalej: Karta Nauczyciela) w zw. z § 118 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);
- **§ 6 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „od 6 oddziałów” i pkt 2 we fragmencie: „czynnego ponad 5 godzin dziennie”** z powodu istotnego naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 30 ust. 2 i ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela i § 5 pkt 1 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. 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm. – dalej: rozporządzenie);
- **§ 6 ust. 4** z powodu istotnego naruszenia art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela w zw. z § 118 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uchwały Rady Gminy Udanin z dnia 15 kwietnia 2009 r. nr XXXIX/128/2009 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz innych składników wynagrodzenia, a także szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Udanin podjęła na sesji w dniu 15 kwietnia 2009 r. uchwałę nr XXXIX/128/2009 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz innych składników wynagrodzenia, a także szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 kwietnia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXIX/128/2009 organ nadzoru stwierdził podjęcie:

1. **§ 4 ust. 3 we fragmencie: „wypłacany jest z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia oraz”, § 6 ust. 6, § 8 ust. 3, § 10 ust. 6** z powodu istotnego naruszenia art. 39 ust. 3 i ust. 4 Karty Nauczyciela w zw. z § 118 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;
2. **§ 6 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „od 6 oddziałów” i pkt 2 we fragmencie: „czynnego ponad 5 godzin dziennie”** z powodu istotnego naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 30 ust. 2 i ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela i § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r.;
3. **§ 6 ust. 4** z powodu istotnego naruszenia art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela w zw. z § 118 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W świetle art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 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 w ust. 3."

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, to jednak wyznaczył on 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.

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków i trybu przyznawania dodatków. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

1.

Uchwała w § 4 ust. 3, § 6 ust. 6, § 8 ust. 3 i § 10 ust. 6 określa sposób (termin – „z góry”, „z dołu”) wypłacania poszczególnych składników wynagrodzenia – odpowiednio dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W świetle art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (ust. 3). Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 (ust. 4).

Należy uznać, iż to pracodawca, stosując przepisy ustawy oraz wewnątrzzakładowe ustalenia dotyczące organizacji pracy (np. arkusz organizacyjny), będzie ustalał indywidualnie termin wypłaty wynagrodzeń.

Ustawa w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty wynagrodzenia zasadniczego, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez Ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Tym bardziej, że norma art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela do zakwestionowanej przez organ nadzoru regulacji rady gminy nie upoważniła.

W ocenie organu nadzoru zapisy § 4 ust. 3, § 6 ust. 6, § 8 ust. 3 i § 10 ust. 6 uchwały stanowią powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 39 ust. 3 i ust. 4 Karty Nauczyciela, który rozstrzyga już o momencie wypłaty wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest 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 NSA we Wrocławiu: „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 NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Także SN w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, OSN z 2001 r., Nr 24, poz. 704) podkreślił: „iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych”.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Organ nadzoru wskazywał na wyżej wskazane istotne naruszenie prawa w prawomocnym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 6 maja 2005 r. nr PN.II.0911-19/299/05 stwierdzającym w części nieważność uchwały nr XXXI/99/05 Rady Gminy Udanin z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Udanin na rok 2005.

2.

W § 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały postanowiono: „1. Nauczycielom, którym powierzono stanowisko dyrektora, wicedyrektora oraz inne stanowiska kierownicze przewidziane w statutach szkół i placówek prowadzonych przez gminę, przysługuje dodatek funkcyjny. Stawka dodatku liczona w % od zasadniczego wynagrodzenia nauczyciela wynosi:

1) dla dyrektora szkoły od 6 oddziałów – od 30% do 55%

2) dla dyrektora przedszkola czynnego ponad 5 godzin dziennie – od 10% do 35%”. Tym samym Rada Gminy Udanin pozbawiła dodatku funkcyjnego dyrektorów szkół o liczbie oddziałów mniejszej niż 6 i dyrektorów przedszkoli czynnych krócej niż 5 godzin dziennie.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 Karty Nauczyciela „1. Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

1) wynagrodzenia zasadniczego;

2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy;

3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;

4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54.

2. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.”. 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 m.in. 3) wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego – 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 (art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela). Działając na podstawie wskazanego przepisu prawa, Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał wyżej powołane rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r., w którego § 5 określił, 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.”.

Zarówno Ustawodawca, jak i Minister Edukacji Narodowej i Sportu nie uzależnili prawa do dodatku funkcyjnego dla dyrektorów szkół od ilości oddziałów w placówce oraz dla dyrektorów przedszkoli od funkcjonowania placówki ponad 5 godzin dziennie. Przepis prawa rangi ustawowej *expressis verbis* stanowi, że wysokość dodatku funkcyjnego zależy od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji. Zatem dyrektor szkoły oraz dyrektor przedszkola, sprawując określoną w § 5 pkt 1 rozporządzenia funkcję, niezależnie od liczby oddziałów i ilości godzin funkcjonowania przedszkola jest uprawniony przepisami prawa do otrzymania dodatku funkcyjnego. Organ stanowiący mocą art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela został upoważniony jedynie do określenia w regulaminie wysokości stawek dodatków oraz

szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Jednak w ramach warunków przyznawania dodatków określonych w akcie wykonawczym nie można nikogo prawa do dodatku pozbawić skoro przysługuje on z mocy prawa.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadą głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Postanowienia § 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały w zakwestionowanym zakresie naruszają także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 32, że: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.”. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”. Zawężenie przez Radę Gminy Udanin, wbrew przepisom prawa, grupy uprawnionych dyrektorów szkół i przedszkoli do otrzymania dodatku funkcyjnego ze względu na mniejszą niż 6 liczbę oddziałów i funkcjonowanie przedszkoli powyżej 5 godzin dziennie w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP. Wskazać należy, że na konieczność równego traktowania zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97 OTK ZU 1997/3 – 4, poz. 41, str. 370), stwierdzając, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzując się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

3.

W § 6 ust. 4 uchwały postanowiono, że: „Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następnego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska, funkcji uprawnionej do jego pobierania, a jeśli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia, od tego miesiąca.”. Tym samym Rada określiła moment nabycia prawa do dodatku funkcyjnego.

Ustawodawca w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela określił obligatoryjne elementy wynagrodzenia nauczyciela, którym zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 jest m.in. dodatek funkcyjny. Zgodnie z przepisami art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela: „1. Zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego”.

W ocenie organu nadzoru zapis § 6 ust. 4 uchwały stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, który rozstrzyga już o momencie zmiany wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji 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. Zasady

i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest 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 NSA we Wrocławiu: „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 NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17)

Także SN w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, OSN z 2001 r., Nr 24, poz.704) podkreślił: „iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych”.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Zdaniem organu nadzoru regulacje uchwały w określonych przypadkach mogą doprowadzić do naruszenia art. 30 ust. 1 i 6, art. 38 Karty Nauczyciela. Dodatek funkcyjny jest elementem wynagrodzenia, który przysługuje obligatoryjnie, a moment nabycia określa przepis art. 33 ust. 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

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 musi 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. Słusznie podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2002 roku „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, Pr. Pracy 2002/10/39).

Zdaniem organu nadzoru w kompetencji art. 30 ust. 6 do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
RAFAŁ JURKOWLANIEC