



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 stycznia 2014 r.

Poz. 363

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 315/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 września 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędziowie: Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska (spr.)
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant: starszy referent Katarzyna Leśniowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 10 września 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Złotym Stoku

z dnia 29 stycznia 2013 r. nr XXIV/175/2013

w przedmiocie ustalenia regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli, tj. wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, mieszkaniowego, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród

I. stwierdza nieważność:

- § 3 ust. 2 we fragmentach: „za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, jakość świadczonej pracy, podejmowanie dodatkowych zadań, wysoką ocenę pracy, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela” oraz „a dla dyrektora nie niższy jak 7%”,
- § 3 ust. 4 we fragmencie: „po uzyskaniu opinii zakładowych organizacji związkowych”,
- § 3 ust. 7 pkt 1 we fragmencie: „a w szczególności”,
- § 3 ust. 7 pkt 2 we fragmencie: „ a w szczególności”,
- § 3 ust. 7 pkt 3 we fragmentach: „ i 3” oraz „ a w szczególności”,
- § 4 ust. 6, §5 ust. 3,
- § 8 ust. 5 zdanie pierwsze zaskarżonej uchwały,

II. zasądza od Rady Miejskiej w Złotym Stoku na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego,

III. orzeka, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi wniesionej przez Wojewodę Dolnośląskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu jest uchwała Rady Miejskiej w Złotym Stoku nr XXIV/175/2013 z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli, tj. wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, mieszkaniowego, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród. Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności następujących jej postanowień, a mianowicie:

- 1) – § 3 ust. 2 we fragmentach „osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, jakość świadczonej pracy, podejmowanie dodatkowych zadań, wysoką ocenę pracy, zaangażowanie w realizacją czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela” oraz „, a dla dyrektora nie niższy jak 7%”,
– § 3 ust. 7 pkt 3 we fragmencie „i 3”,
z tym uzasadnieniem, że istotnie narusza art. 30 ust. 2 i ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) oraz § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji 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 11, poz. 181 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- 2) – § 3 ust. 4 we fragmencie „po uzyskaniu opinii zakładowych organizacji związkowych”
– § 8 ust. 5 zdanie pierwsze,
z tym uzasadnieniem, że istotnie naruszają art. 39 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w związku z art. 94 Konstytucji RP;
- 3) – § 3 ust. 7 pkt 1 we fragmencie „a w szczególności”,
– § 3 ust. 7 pkt 2 we fragmencie „a w szczególności”,
– § 3 ust. 7 pkt 3 we fragmencie „a w szczególności”,
z tym uzasadnieniem, że istotnie naruszają art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- 4) – § 4 ust. 6,
– § 5 ust. 3, z tym uzasadnieniem, że istotnie naruszają przepisy art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że Rada Miejska w Złotym Stoku podjęła przedmiotową uchwałę zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową, wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Rada w § 3 ust. 2 uchwały postanowiła, że dodatek motywacyjny za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, jakość świadczonej pracy, podejmowanie dodatkowych zadań, wysoka ocenę pracy, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt. 2 i 3 Karty Nauczyciela nie powinien być niższy niż 4% i wyższy niż 20% osobistego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, a dla dyrektora nie niższy jak 7%.” Ponadto Rada w § 3 ust. 7 pkt 3 ab initio postanowiła: „Warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela (...)”. Zdaniem organu zawarty w § 3 ust. 2 uchwały katalog ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego pokrywa się z ogólnymi warunkami przyznawania dodatku motywacyjnego, zawartymi w nieobowiązującym już § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 455 ze zm.). Tymczasem aktualne ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określone są w przytoczonym wyżej rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. Oznacza to, że przyjęty przez Radę § 3 ust. 2 oraz ust. 7 pkt 3 we fragmencie „i 3” uchwały stanowi modyfikację obecnie obowiązującego przepisu § 6 powyższego rozporządzenia, który określa ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. Według Wojewody, Rada doko-

nała nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu. Ponadto regulując wysokość dodatku motywacyjnego w § 3 ust. 2 uchwały, postanowiła, że dodatek ten nie powinien być niższy niż 4% i wyższy niż 20% osobistego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, a dla dyrektora nie niższy jak 7%. Zdaniem organu nadzoru zastosowanie przez Radę kryterium pełnienia określonej funkcji przy ustalaniu minimalnej stawki procentowej dodatku motywacyjnego narusza art. 30 ust. 2 i ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 6 rozporządzenia, w którym określono ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W myśl tych przepisów wysokość dodatku motywacyjnego nie zależy od zajmowanego stanowiska, ale od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Niezależnie od tego, takie zróżnicowanie stawki narusza konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

W § 3 ust. 7 uchwały przedstawiono warunki, od jakich uzależnione jest przyznanie dodatku motywacyjnego dla nauczyciela. W poszczególnych punktach wymienionego ustępu wyszczególnione zostały listy przesłanek, których spełnienie umożliwia uzyskanie prawa do dodatku motywacyjnego. Jednocześnie jednak w ust. 7 pkt 1, 2 i 3 przedmiotowego paragrafu dodano zwrot „a w szczególności”, stwarzając nieodkryty katalog przesłanek. Użycie takich zwrotów sprawia, że katalog warunków uzyskania prawa do dodatku motywacyjnego ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych warunków nieprzewidzianych przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny bliżej nieokreślony organ niż Rada Miejska w Złotym Stoku będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałę warunki bądź przesłanki uprawniające nauczyciela do nabycia prawa do dodatku motywacyjnego. Według organu nadzoru Rada bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu organowi kompetencję do określania warunków uzyskania prawa do dodatku motywacyjnego. Ponadto takie działanie powoduje powstanie niepewności – dla organu wykonującego uchwałę – co do przesłanek przyznania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Tymczasem warunki te muszą być określone jasno i precyzyjnie wyłącznie przez ten organ. Wobec tego – zdaniem organu nadzoru – § 3 ust. 7 pkt 1 we fragmencie „a w szczególności”, § 3 ust. 7 pkt 2 we fragmencie „a w szczególności”, a także § 3 ust. 7 pkt 3 we fragmencie „a w szczególności” uchwały w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności wskazanych zapisów uchwały.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że „Dodatki, o których mowa w ust. 1 i 2 wypłaca się miesięcznie z góry, proporcjonalnie do realizowanego przez nauczyciela obowiązkowego wymiaru czasu pracy w warunkach trudnych lub uciążliwych, w terminie wypłaty wynagrodzenia.” Przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela 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, decydując w konkretnym przypadku o otwartym katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, wyznaczył jednocześnie czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując – w ramach art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela – że regulamin wynagradzania określa wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować warunków wypłacania nauczycielom wymienionych wyżej dodatków. Tymczasem we wskazanym przez organ nadzoru fragmencie uchwały, ustalono nie tylko sposób wypłacania dodatku za pracę w warunkach trudnych lub uciążliwych, ale również uzależniono jego wysokość od zrealizowanego przez nauczyciela obowiązkowego wymiaru czasu pracy w tych warunkach. Z treści art. 80 Kodeksu pracy – do którego odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela – wynika, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, zaś za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Z tego względu – w ocenie Wojewody – § 5 ust. 3 uchwały w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 80 Kodeksu pracy.

Dalej organ nadzoru wskazał, że w § 4 ust. 6 i § 5 ust. 3 zaskarżonej uchwały określono sposób wypłacania poszczególnych składników wynagrodzenia – odpowiednio dodatku funkcyjnego oraz dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy, używając zwrotu góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia. Natomiast art. 39 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela wprowadza zasadę, że 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. Wyjątkiem od tej zasady jest art. 39 ust. 4 powyższej ustawy, zgodnie z którym składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Według Wojewody do pracodawcy należy ustalenie, czy wynagrodzenie należy wypłacić z dołu czy z góry. Tylko pracodawca jest bowiem w stanie ustalić, które składniki wynagrodzenia mogą być ustalone jedynie na podstawie wykonanych już prac. Ustalenie to ma charakter indywidualny i w stosunku do każdego pracownika może mieć cha-

rakter odmienny. Wprowadzenie zatem zasady, że składnik wynagrodzenia wypłacany jest „z góry” nie ma umocowania ustawie i może w określonych przypadkach godzić w ustawowe prawa pracownika. Ustawa w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty wynagrodzenia zasadniczego, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez prawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. W uchwale rady gminy nie można powtarzać norm określonych w ustawie, co wynika z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego, co oznacza, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi, jak również w uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Wobec tego § 4 ust. 6 oraz § 5 ust. 3 uchwały w sposób istotny naruszają art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela w związku z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolejno organ nadzoru wskazał na wadliwości § 3 ust. 4 i § 8 ust. 5 przedmiotowej uchwały, w których unormowano także warunki przyznawania dla nauczycieli dodatku motywacyjnego i nagród. W § 8 ust. 5 uchwały Rada określiła podmioty, które wyrażają opinie o przyznaniu nagrody dla nauczyciela, wymieniając radę pedagogiczną oraz zakładowe organizacje związkowe jako właściwe do przedstawienia opinii. Z kolei w § 3 ust. 4 Rada wskazała zakładowe organizacje związkowe jako właściwe do przedstawienia opinii w sprawie przyznania dodatku motywacyjnego. W tym zakresie Wojewoda Dolnośląski wskazał, że kwestie przyznawania dodatku motywacyjnego oraz nagród dla nauczycieli i właściwe w tej kwestii organy szkoły normuje ustawa o systemie oświaty, przywołując w przypadku określania składników wynagrodzenia – dyrektora, a w przypadku nagrody – dyrektora, a także w określonych okolicznościach radę szkoły, radę pedagogiczną oraz samorząd uczniowski, a także organy fakultatywne. Do zadań dyrektora w świetle art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty należy m.in. pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników nie będących nauczycielami. Szkoła w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, ustawy Karta Nauczyciela oraz Kodeksu pracy jest pracodawcą dla zatrudnionych nauczycieli i innych pracowników. Wobec tego wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje dyrektor. Jest to jego ustawowa prerogatywa i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą następować wyłącznie na skutek wyrażonej kompetencji ustawowej. Natomiast ustawa nie przewiduje współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Z art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty wynika, że dyrektor decyduje samodzielnie o przyznaniu nauczycielowi nagrody dyrektora (pkt 2), a co do nagrody organu wykonawczego gminy występuje z wnioskiem o jej przyznanie po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły (pkt 3). W świetle art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1 ustawy. Z kolei zakres indywidualnej ochrony pracownika przez działające w zakładzie pracy związki zawodowe określają przepisy Kodeksu pracy, ustawa o związkach zawodowych oraz ustawa Karta Nauczyciela. Według art. 232 Kodeksu pracy jeżeli przepisy prawa pracy przewidują współdziałanie pracodawcy z zakładową organizacją związkową w indywidualnych sprawach ze stosunku pracy, pracodawca ma obowiązek współdziałać w takich sprawach z zakładową organizacją związkową reprezentującą pracownika z tytułu jego członkostwa w związku zawodowym albo wyrażenia zgody na obronę praw pracownika nie zrzeszonego w związku – zgodnie z ustawą o związkach zawodowych. Przepis art. 7 ustawy o związkach zawodowych przewiduje, że w zakresie praw i interesów zbiorowych związku zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej, a w sprawach indywidualnych stosunków pracy związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków. Na wniosek pracownika niezrzeszonego związek zawodowy może podjąć się obrony jego praw i interesów wobec pracodawcy. Według organu nadzoru związek zawodowy może bronić praw poszczególnych pracowników, ale tylko przy ich akceptacji, natomiast opinie w indywidualnych sprawach w zakresie wynagrodzeń, wyróżnień, nagród i awansów mogą mieć miejsce tylko wtedy gdy ustawa tak stanowi. Wobec tego zakwestionowana uchwała regulując warunki przyznania dodatku motywacyjnego oraz nagród dla nauczycieli i dyrektorów, wykroczyła poza ustawowe upoważnienie, Rada bowiem nie może uszczuplać ustawowych kompetencji dyrektora i Burmistrza kosztem organizacji związkowych, a także innych organów szkoły.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Złotym Stoku uznała w całości żądania skargi, aprobując w pełni argumentację prawną zaprezentowaną przez Wojewodę Dolnośląskiego. Dodatkowo pismem z dnia 9 lipca 2013 r. Burmistrz Złotego Stoku zawiadomił o podjęciu w dniu 4 lipca 2013 r. przez Radę Miejską w Złotym Stoku uchwałę nr XXIX/221/2013 w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady wynagra-

dziania nauczycieli, tj. wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, mieszkaniowego, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, którą to uwzględniono zarzuty Wojewody podniesione w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt. 5 i art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) (zwanej dalej p.p.s.a.) sądy administracyjne powołane zostały do kontroli działalności administracji publicznej, poprzez – między innymi – rozpoznawanie skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Według art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) kontrola sądu administracyjnego sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Według przepisu art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przepis art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przy czym skutek nieważności uchwały lub zarządzenia organu powodować może tylko istotne naruszenie prawa. Wprawdzie powołana ustawa nie określa rodzaju naruszenia prawa, które należałoby zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, jednakże w orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Przechodząc od tych ogólnych uwag na grunt okoliczności badanej sprawy należy w punkcie wyjścia odnieść się przed wszystkim do kwestii charakteru prawnego uchwały mającej za przedmiot ustalenie regulaminu wynagradzania dla nauczycieli. Niewątpliwie ustalany przez właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego regulamin, obejmujący swym zasięgiem więcej niż jedną szkołę jest aktem generalnym i abstrakcyjnym, odnoszącym się do wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówkach dla których organem założycielskim są właściwe organy samorządu gminnego. Nie ulega zatem wątpliwości, że jest aktem prawa miejscowego, który podlega rygorom wynikającym z zasady praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego, o czym mowa w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Generalnie, zaskarżanie aktów prawa miejscowego jest możliwe w każdym czasie, bez ograniczenia terminem. Ani ustawa procesowa regulująca postępowanie przed sądami administracyjnymi, ani ustawy samorządowe nie określają terminu wniesienia skargi w tym przedmiocie. Z tą zasadą koresponduje brak ustawowego ograniczenia kompetencji sądu administracyjnego do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, może to nastąpić w każdym czasie. Również organ nadzoru, który nie wykorzystał – w ściśle określonym 30 dniowym terminie – swoich kompetencji nadzorczych, wnosząc skargę do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. nie jest związany terminem zaskarżenia, wynikającym z art. 53 § 1–3 p.p.s.a.

Okoliczność, że w toku postępowania sądowo-administracyjnego organ uchwałodawczy powziął w dniu 4 lipca 2013r. uchwałę nr XXIX/221/2013, mocą której wyeliminowano z obrotu prawnego zaskarżoną uchwałę (§10 nowo wydanej uchwały) nie czyni zbędnym sądowej kontroli tej uchwały. W takim przypadku nie mamy bowiem do czynienia z bezprzedmiotowością postępowania sądowego, albowiem wspomniana wyżej uchwała z dnia 4 lipca 2013r wywołuje skutki na przyszłość (ex nunc), zaś przepisy zakwestionowanej uchwały mogły być stosowane do sytuacji z okresu poprzedzającego wejście w życie nowych przepisów prawa miejscowego (vide wyrok NSA z dnia 20 marca 1996r. sygn. SA/Gd 1256/95, OSS 1996 nr 4, poz. 129).

Dokonując kontroli aktów prawa miejscowego w aspekcie materialno-prawnym stwierdzić należy, że jednym z istotnych elementów zgodnego z prawem podjęcia uchwały jest posiadanie przez organ kompetencji do podjęcia uchwały. Podjęcie przez organ gminy uchwały z naruszeniem przepisów dotyczących kompetencji do ich podjęcia stanowi bowiem – o czym była już mowa wyżej – istotne naruszenie prawa dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Ocena zasadności skargi organu nadzoru na uchwałę organu stanowiącego

jednostki samorządu terytorialnego musi zatem w pierwszej kolejności uwzględnić analizę podstawy prawnej powołanej w takiej uchwale.

W badanej sprawie jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6 w związku z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.). W myśl przepisu art. 30 ust. 6 organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego w drodze regulaminu: wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34; szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 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. Zawarta w cytowanym przepisie norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych, wysokości i warunków wypłacania nagród dla nauczycieli. Przepis ten w zakresie ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, stanowi dla organu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do konkretyzacji w postaci norm prawa miejscowego – a więc spełniającej wszystkie warunki przewidziane dla tego typu norm – dotyczących materii nim objętej, a wynikających przede wszystkim z powołanego przepisu art. 30 ustawy Karta Nauczyciela oraz aktów wydanych na jego podstawie, w tym 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.).

AD.1. W § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały organ stanowiący określił kryteria od jakich zależy wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela, postanawiając, że „Dodatek motywacyjny za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, jakość świadczonej pracy, podejmowanie dodatkowych zadań, wysoką ocenę pracy, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt. 2 i 3 Karty Nauczyciela nie powinien być niższy niż 4% i wyższy niż 20% osobistego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, a dla dyrektora nie niższy jak 7%.” [...]”. Ma rację organ nadzoru, kiedy wywodzi, że zawarty w zaskarżonej uchwale katalog ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego pokrywa się z ogólnymi warunkami przyznawania dodatku motywacyjnego zawartymi w nieobowiązującym już § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 455 ze zm.). Natomiast obowiązujące obecnie ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określone zostały w rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy, którego § 6 przewiduje, że do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;
 - 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze;
 - 3) wprowadzenie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania;
 - 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela;
 - 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;
- realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej. Porównanie treści § 6 powyższego rozporządzenia z postanowieniami § 3 ust. 2 oraz ust. 7 pkt 3 we fragmencie „i 3” uchwały wskazuje na dokonanie przez uchwałodawcę nieuprawnionej modyfikacji obecnie obowiązującego przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu, określającego ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. W tym miejscu niezbędne jest odwołanie się do systemu źródeł prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej i przypomnienie, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna spełniać wymogi prawne, ustanowione dla tej kategorii aktów źródeł prawa. Wymogi te – ukształtowane w przepisach rangi konstytucyjnej, ustawowej i podustawowej – dotyczą zarówno sfery umocowania organów stanowiących prawo do jego stanowienia, jak również sfery tech-

niki prawodawczej, której zasad na mocy przepisów powszechnie obowiązujących – w tym również Konstytucji RP – organy samorządu terytorialne są zobligowane przestrzegać, a które niewątpliwie rzutują na prawidłowe odkodowanie normy kompetencyjnej przyznającej określonym organom stanowiącym uprawnienie do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. W tym zakresie odwołać się należy do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), którego przepis § 143 przewiduje, że do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2–7, a do przepisów porządkowych — również w dziale I rozdziału 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Wobec tego zgodnie z § 135 powołanego wyżej rozporządzenia w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2. W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się również przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami, o czym stanowi § 136 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Kolejny § 137 tegoż rozporządzenia zakazuje powtarzania w uchwale i zarządzeniu przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzenia. Wskazana powyżej regulacja dotycząca zasad tworzenia przepisów, między innymi przepisów prawa miejscowego pozwala na prawidłowe odczytanie upoważnienia do stanowienia prawa poprzez dokonanie szczegółowej analizy przepisów ustawy upoważniającej do ich wydania, jak również innych regulacji stojących wyżej w hierarchii źródeł prawa, normujących zakres spraw objętych przepisami prawa miejscowego.

Przepis art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela normuje zagadnienie wysokości zarówno wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia, stanowiąc, że: „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.” Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 powołanego wyżej rozporządzenia. Wobec tego nieuprawnione jest różnicowanie w § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dla dyrektora szkoły. Niewątpliwie narusza to w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

AD.2. Podzielić należy również prezentowaną w skardze argumentację kwestionującą zapisy § 3 ust. 4 we fragmencie „po uzyskaniu opinii zakładowych organizacji związkowych” oraz § 8 ust. 5 zdanie pierwsze. W przepisie § 3 ust. 4 uchwały postanowiono: „Wysokość dodatku motywacyjnego oraz okres jego przyznania dla nauczycieli ustala dyrektor szkoły po uzyskaniu opinii zakładowych organizacji związkowych, a dla dyrektora Burmistrz.” Z kolei w § 8 ust. 5 uchwały przyjęto: „Nagroda dla nauczyciela przyznawana jest po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej, zakładowych organizacji związkowych. Nagrodę dla dyrektora przyznaje Burmistrz.”

Przytoczone postanowienia uchwały, dotyczące roli opiniodawczej organizacji związkowych działających w szkole w kwestii nagród dla nauczycieli, a dla dyrektora Burmistrza, naruszają ustawowo określony porządek kompetencyjny w zakresie dotyczącym dyrektora szkoły, wynikający z art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 18991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.). Według tego przepisu do zadań dyrektora szkoły należy pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:

- 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;
- 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;
- 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki.

W świetle przepisów art.3 i art. 31 Kodeksu pracy wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje dyrektor. Jest to jego ustawowa prerogatywa i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą następować

wyłącznie na skutek wyraźnej kompetencji ustawowej. Żaden przepis rangi ustawowej nie przewiduje współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Zgodzić się trzeba z organem nadzoru, że opinie w indywidualnych sprawach w zakresie wynagrodzeń, wyróżnień i awansów mogą mieć miejsce tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi. Egzemplifikacją tego jest przepis art. 6a ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela, stanowiący, że „Organy, o których mowa w ust. 6, dokonują oceny pracy dyrektora szkoły po zasięgnięciu opinii rady szkoły i zakładowych organizacji związkowych działających w tej szkole (...)”.

Również organ stanowiący gminy nie został upoważniony ustawowo, aby w trybie uchwały takie współdziałanie pracodawcy poszerzyć. Wprowadzenie bowiem obowiązku uzyskania każdorazowo opinii rady pedagogicznej oraz zakładowej organizacji związkowej przy przyznawaniu nagrody dla nauczyciela, a także opinii zakładowej organizacji związkowej przy przyznawaniu dodatku motywacyjnego nie tylko uszczupla ustawowe kompetencje dyrektora szkoły, ale również organu wykonawczego gminy. Z art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela wprost wynika, że organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1 ustawy, uwzględniając w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo-wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przeprowadzeniu w szkole co najmniej roku. Wobec tego w tym zakresie organ wykonawczy gminy wchodzi w kompetencje pracodawcy (dyrektora szkoły) i wykonuje je samodzielnie bez udziału organów szkoły i związków zawodowych.

Przywołać w tym miejscu również unormowanie z Kodeksu pracy, którego art. 232 stanowi, że jeżeli przepisy prawa pracy przewidują współdziałanie pracodawcy z zakładową organizacją związkową w indywidualnych sprawach ze stosunku pracy, pracodawca ma obowiązek współdziałać w takich sprawach z zakładową organizacją związkową reprezentującą pracownika z tytułu jego członkostwa w związku zawodowym albo wyrażenia zgody na obronę praw pracownika nie zrzeszonego w związku. Stanowi o tym również art. 30 ust. 21 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001r. Nr 79, poz. 854 ze zm.), według którego w indywidualnych sprawach ze stosunku pracy, w których przepisy prawa pracy zobowiązują pracodawcę do współdziałania z zakładową organizacją związkową, pracodawca jest obowiązany zwrócić się do tej organizacji o informację o pracownikach korzystających z jej obrony (...). Postanowienia cytowanego przepisu mają więc zastosowanie we wszystkich sprawach, gdzie konkretny przepis prawa pracy statuuje obowiązek współdziałania pracodawcy ze związkami zawodowymi. Potwierdza to również brzmienie art. 26 pkt 1 ustawy o związkach zawodowych, wedle którego do zakresu działania zakładowej organizacji związkowej należy m.in. zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy. Tytułem przykładu szczególną rolę ów mechanizm odgrywa w sprawach dotyczących wypowiedzenia umowy o pracę bądź rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia. Z taką sytuacją współdziałania nie mamy jednak do czynienia w odniesieniu do przyznawania wynagrodzenia i jego poszczególnych składników. Jest to bowiem wyłączna prerogatywa pracodawcy, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni aprobuje pogląd zaprezentowany w wyroku tutejszego Sądu z dnia 25 lutego 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 494/08, wedle którego wprowadzanie obowiązku współdziałania w zakresie przyznawania indywidualnych składników wynagrodzenia nie znajduje podstaw w obowiązującym prawie, godzi w uprawnienia pracodawcy oraz prawa pracownika, a tryb ustalania wysokości i przyznawania elementów wynagrodzenia musi być zgodny z przepisami prawa, zaś obowiązek dokonywania uzgodnień z organizacją związkową w poruszanych kwestiach nic znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. W powołanym wyroku na marginesie sprawy zwrócono również uwagę na istotną kwestię z punktu widzenia ochrony dóbr osobistych, a mianowicie, że procedura uzgodnienia dotycząca określonych składników wynagrodzenia prowadzi także do naruszenia tych dóbr. Trafnie zatem organ nadzoru skonstatował, że zakwestionowane przepisy § 3 ust. 4 we fragmencie „po uzyskaniu opinii zakładowych organizacji związkowych” oraz § 8 ust. 5 zdanie pierwsze zostały podjęte z przekroczeniem przez organ uchwałodawczy normy kompetencyjnej, co ewidentnie stanowi istotne naruszenie prawa.

AD.3. W § 3 ust. 7 zaskarżonej uchwały określono warunki, od jakich uzależnione jest przyznawanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego. W poszczególnych punktach tego przepisu, tj. § 3 ust. 7 pkt 1, § 3 ust. 7 pkt 2, § 3 ust. 7 pkt 3 zaskarżonej uchwały poza wskazaniem listy przesłanek, których spełnienie umożliwia uzyskanie prawa do dodatku motywacyjnego, dodano zwrot „a w szczególności”. A zatem w zakresie przedmiotowym zakwestionowane przepisy nie tworzą zamkniętego katalogu przesłanek, których spełnienie warunkuje przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego, świadczy o tym użyte w nich wyrażenie „w szczegól-

ności”. Wobec tego zgodzić się należy ze stanowiskiem organu nadzoru, że użyty w zaskarżonych postanowieniach zwrot, „a w szczególności” wskazuje na to, że mogą istnieć jeszcze inne niż określone w uchwale kryteria, które będą brane pod uwagę przy przyznawaniu dodatku motywacyjnego. A ponadto trafnie zauważa Wojewoda, że ustalenie tych kryteriów pozostawia się innemu podmiotowi niż wskazanemu w upoważnieniu ustawowym. Tymczasem katalog tych warunków powinien być zamknięty i na tyle przejrzysty, aby wykluczyć branie pod uwagę innych kryteriów, niż przewidzianych przez uchwałę. Temu obowiązkowi, wynikającemu z ustawowego upoważnienia organ uchwałodawczy uchybił, stanowiąc w istocie rzeczy otwarty katalog warunków, będących podstawą przyznania dodatku motywacyjnego. Stwierdzenie tego oznacza, że przepisy § 3 ust. 7 pkt 1, § 3 ust. 7 pkt 2, § 3 ust. 7 pkt 3 w zakwestionowanym zakresie istotnie naruszają art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 7 Konstytucji RP.

AD. 4. Uprawnione są również zarzuty organu nadzoru sformułowane pod adresem przepisów § 4 ust. 6 oraz § 5 ust. 3 zaskarżonej uchwały, określających sposób wypłacania poszczególnych składników wynagrodzenia - odpowiednio dodatku funkcyjnego oraz dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy, używając zwrotu góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia. Przepis § 4 ust. 6 przewiduje, że „Dodatki funkcyjne wypłacane są z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia”. Z kolei w § 5 ust. 3 postanowiono, że „Dodatki, o których mowa w ust. 1 i 2 wypłaca się miesięcznie z góry, proporcjonalnie do realizowanego przez nauczyciela obowiązkowego wymiaru czasu pracy w warunkach trudnych lub uciążliwych, w terminie wypłaty wynagrodzenia”. Tymczasem zawarte w przytoczonym wyżej przepisie art.30 ust. 6 Karty Nauczyciela upoważnienie w żadnym przypadku nie oznacza, że organ stanowiący gminy może normować warunki wypłacania nauczycielom dodatków, o których mowa w regulaminie. Podstawy ich przyznania powinny być ustalane tylko na podstawie ustawy Karta Nauczyciela i kodeksu pracy. W przepisie art. 39 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela ustawodawca wprowadził zasadę, wedle której 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. Natomiast w kolejnym ustępie 4 art.39 tej ustawy sformułowano wyjątek od powyższej zasady, zgodnie z którym składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Literalne odczytanie przytoczonych przepisów art. 39 ust.3 i 4 Karty Nauczyciela – bez odwoływania się do reguł wykładni systemowej – wskazuje na zasadność zakwestionowania przez Wojewodę Dolnośląskiego zgodności z prawem przepisów § 4 ust. 6 i § 5 ust. 3 zaskarżonej uchwały, bowiem przepisy rangi ustawowej w sposób jednoznaczny regulują kwestię terminu wypłaty wynagrodzenia zasadniczego, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez prawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Natomiast w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych, co wprost wynika z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Określenie więc warunków wypłaty dodatków do wynagrodzenia nie należy do kompetencji rady gminy.

Wskazać w tym miejscu należy, że przepis art. 91 c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela odsyła w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, do przepisów Kodeksu pracy, którego art. 80 przewiduje, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, zaś za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Niewątpliwie tylko pracodawca w odniesieniu do konkretnego pracownika jest władny ustalić, które składniki jego wynagrodzenia mogą być przyznane na podstawie wykonanych już prac. Wobec tego wprowadzenie w drodze regulaminu zasady, według której składnik wynagrodzenia wypłacany jest „z góry” nie ma umocowania w ustawie. Ma także rację organ nadzoru, kiedy wywodzi, że w określonych przypadkach taka regulacja regulaminowa może godzić w ustawowe prawa pracownika. Przed wszystkim taka redakcja przepisu w istocie może kreować sytuację prawną podmiotów nim objętych w sposób mniej korzystny, niż określone jest to w przepisie rangi ustawowej. Skoro zatem terminy wypłaty dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, zostały już określone w akcie rangi ustawy (art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela), to zbyteczne jest ich powtarzanie w uchwale, ponieważ w ten sposób niczego się nie normuje. W prawidłowo skonstruowanym akcie prawa miejscowego nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Powyższe prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Złotym Stoku również w tym przypadku przekroczyła kompetencję ustawową określoną w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, bowiem w tym przepisie ustawy wyraźnie jest mowa o przyznawaniu dodatków, a tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować warunków wypłacania nauczycielom wspomnianych dodatków. Przeczy temu treść zakwestionowanych postanowień § 4 ust. 6 oraz § 5 ust. 3 uchwały, z których wynika jednoznacznie, że uregulowano w nich zasady wypłacania przedmiotowych dodatków, co w sposób istotny narusza art. 39 ust. 3

i 4 ustawy Karta Nauczyciela w związku z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Reasumując powyższe z przytoczonych wyżej względów zarzuty skargi przedstawiają się jako zasadne, a podniesiona w niej argumentacja szeroko i wszechstronnie umotywowana, co obligowało Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) do uwzględnienia skargi. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w pkt III wyroku podjęto stosownie do art. 152 p.p.s.a