



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2013 r.

Poz. 4666



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.165.20.2013.KW

Wrocław, dnia 9 sierpnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

rozdziału 8, § 3 ust. 2 we fragmencie „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”, § 4 ust. 6 oraz § 5 ust. 3 uchwały Nr XXIX/221/2013 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 4 lipca 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.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 4 lipca 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594) oraz art. 30 ust. 6 w związku z art. 91d ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 97 poz. 674 z późn. zm.), a także na podstawie 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 wynagrodzenia za prace w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22 poz. 181 z późn. zm.), Rada Miejska w Złotym Stoku podjęła uchwałę Nr XXIX/221/2013 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.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 lipca 2013 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

– rozdział 8 uchwały narusza w sposób istotny art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela w związku z art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz § 119 pkt 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908);

– § 3 ust. 2 uchwały we fragmencie „za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, jakoś 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” narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy;

– § 4 ust. 6 oraz § 5 ust. 3 uchwały narusza w sposób istotny art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela w związku z § 118 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908);

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o 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. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Dokonując analizy przepisów rozdziału 8 przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że tak skonstruowane zapisy nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację kompetencji przyznanej Radzie Miejskiej mocą art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności rozdziału 8 uchwały w całości. W rozdziale 8 uchwały nie wskazuje się trybu zgłaszania kandydatów do nagród.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska regulując kwestię nagród ze specjalnego funduszu nagród nie mogła pominąć określenia trybu zgłaszania kandydatów do tychże nagród. Tymczasem w rozdziale 8 przedmiotowej uchwały nie znalazły się żadne regulacje dotyczące trybu zgłaszania kandydatów do nagród. Wskazać należy, że według art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności 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 przepracowaniu w szkole co najmniej roku. Taka konstrukcja przepisu, w wyniku której ustawodawca za pomocą sformułowania "w szczególności" określa co koniecznie musi zostać ustalone przez radę gminy w uchwale, powoduje, że brak jednego z wymienionych w upoważnieniu elementów skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej regulacji.

W art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela ustawodawca wyraźnie wskazał obligatoryjne elementy uchwały. Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że realizacja kompetencji wynikającej z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę kryteriów i trybu przyznawania nagród nauczycielom, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób nie budzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności regulacji podjętej na podstawie tego upoważnienia w całości. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 480/07) pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Ponadto, zgodnie z § 119 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908): Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Natomiast na podstawie § 143 owego rozporządzenia wyżej wskazaną regulację stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Brak regulacji obligatoryjnych elementów wyni-

kających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa.

W oparciu o powyższe zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności rozdziału 8 uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku w całości.

Abstrahując od powyższego, organ nadzoru sygnalizuje, że ocena legalności regulacji przedmiotowego rozdziału uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku wykazała, że również zapisy § 8 ust. 4 we fragmencie "w szczególności" oraz ust. 5 zdanie pierwsze naruszają prawo w sposób istotny.

W § 8 ust. 4 uchwały Rada Miejska w Złotym Stoku przedstawiła warunki, od jakich uzależnione jest przyznanie nauczycielowi nagrody. W poszczególnych punktach wymienionego ustępu wyliczone zostały przesłanki, których spełnienie umożliwia przyznanie nauczycielowi nagrody. Jednak Rada Miejska dodając w ust. 4 przedmiotowego paragrafu zwrot „w szczególności” stworzyła niedomknięty katalog przesłanek.

Użycie takich zwrotów sprawia, że katalog warunków otrzymania nagrody ze specjalnego funduszu nagród ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych warunków nieprzewidzianych przez uchwałę. Tego typu konstrukcją oznacza, że inny bliżej nieokreślony organ niż Rada Miejska w Złotym Stoku będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałę warunki bądź przesłanki uprawniające nauczyciela do otrzymania nagrody. Organ nadzoru wskazuje, że Rada bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu organowi kompetencję do określania warunków przyznania nagród ze specjalnego funduszu nagród. Ponadto takie działanie powoduje powstanie niepewności dla organu wykonującego uchwałę co do przesłanek przyznania nauczycielom nagród.

Art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela stanowi, że organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności 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 przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Zgodnie z normą zawartą w przytoczonym przepisie ustawy Rada Miejska w Złotym Stoku określa kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli. Kryteria te muszą być zatem określone jasno i precyzyjnie wyłącznie przez ten organ.

W myśl powyższego, zdaniem organu nadzoru § 8 ust. 4 we fragmencie „w szczególności” uchwały w sposób istotny narusza art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Należy mieć na względzie, że organ uchwałodawczy gminy w swej działalności uchwałodawczej związany jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, 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.

Następnie Rada w § 8 ust. 5 uchwały przyjęła: „*Nagroda dla nauczyciela przyznawana jest po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej. Nagrodę dla dyrektora przyznaje Burmistrz*”.

Rada Miejska w Złotym Stoku przedmiotową uchwałą unormowała warunki i przesłanki przyznawania dla nauczycieli nagród. W § 8 ust. 5 uchwały Rada określiła podmioty, które wyrażają opinie o przyznaniu nagrody dla nauczyciela, wymieniając radę pedagogiczną jako właściwą do przedstawienia opinii.

Odnośnie przyznawania nagród dla nauczycieli właściwe w tej kwestii organy szkoły normuje ustawa o systemie oświaty, przywołując w przypadku nagrody – dyrektora, a także w określonych okolicznościach radę szkoły, radę pedagogiczną oraz samorząd uczniowski, a także organy fakultatywne. Kompetencje organów szkoły normuje ustawa o systemie oświaty, stanowiąc dodatkowo w art. 60, że w statucie można wskazać dodatkowe kompetencje organów. Nie oznacza to jednak, iż można modyfikować rozwiązania przyjęte w ustawie.

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. 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.

Szkoła w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, ustawy Karta Nauczyciela oraz Kodeksu pracy jest pracodawcą dla zatrudnionych nauczycieli i innych pracowników. Zgodnie z art. 3 Kodeksu Pracy pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Z kolei art. 3¹ Kodeksu pracy stanowi, że za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba.

W świetle cytowanych przepisów należy stwierdzić, iż wszystkich czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje dyrektor. Jest to jego ustawowa prerogatywa i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą nastąpić wyłącznie na skutek wyraźnej kompetencji ustawowej. Wprowadzenie obowiązku uzyskania każdorazowo opinii rady pedagogicznej przy przyznawaniu nagrody dla nauczyciela, jest uszczupleniem ustawowych kompetencji dyrektora. Ustawa nie przewiduje bowiem współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty 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).

Zdaniem organu nadzoru opinie w indywidualnych sprawach w zakresie wynagrodzeń, wyróżnień, nagród i awansów mogą mieć miejsce tylko wtedy gdy ustawa tak stanowi. Przykładem jest art. 6 lit. a ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym: „*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. Przy ocenie pracy dyrektora przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio*”.

Zatem Rada Miejska w Złotym Stoku, regulując warunki przyznawania nagród dla nauczycieli i dyrektorów, wykroczyła poza ustawowe upoważnienie. Udzielone Radzie normy kompetencyjne mają dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków i trybu przyznawania dodatków i nagród. 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. Rada nie może uszczuplać ustawowych kompetencji dyrektora kosztem innych organów szkoły.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, 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. Przytoczony przepis Konstytucji RP wymaga, aby akty prawa miejscowego wydane były na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy 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 do-
różnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagro-
dzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepi-
sach

- 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.

Rada w § 3 ust. 2 uchwały przyjęła: *"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 po-
winien być niższy niż 4% i wyższy niż 20% osobistego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela"*.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych
stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wyna-
godzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy, do ogólnych warunków
przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą: 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dy-
daktycznym; 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; 3) wprowadzenie innowacji pedagogicznych, skut-
kujących 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; 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych,
wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświato-
wej.

Zdaniem organu nadzoru wadliwym jest zapis § 3 ust. 2 uchwały, który przewiduje, że dodatek motywa-
cyjny jest przyznawany *"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"*.

Zawarty w 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 minimal-
nych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia
zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć upraw-
niających 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 wcześniej rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r.
Oznacza to, że przyjęty przez Radę § 3 ust. 2 uchwały stanowi modyfikację obecnie obowiązującego przepi-
su, który określa ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego (§ 6 powyższego rozporządzenia).

Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego
rzędu. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące,
stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opubliko-
wany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr
1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95,
niepublikowany). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy
uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji.
Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany
w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany
intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepi-
sów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W oparciu o powyższe, zdaniem organu nadzoru § 3 ust. 2 uchwały we fragmencie *„za osiągnięcia dy-
daktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, jakość świadczonej pracy, podejmowanie dodatkowych zadań, wyso-*

ką ocenę pracy, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela” w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 6 rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

Rada Miejska w Złotym Stoku w § 4 ust. 6 uchwały przyjęła: „*Dodatki funkcyjne wypłacane są z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia*”. Natomiast w § 5 ust. 3 Rada postanowiła: „*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*”.

Rada we wskazanych powyżej postanowieniach uchwały określa sposób wypłacania poszczególnych składników wynagrodzenia – odpowiednio dodatku funkcyjnego oraz dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy, używając zwrotu „*z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia*”. Art. 39 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela wprowadza zasadę, iż 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.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż ustalenie czy wynagrodzenie należy wypłacić z dołu czy z góry należy do pracodawcy. 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 charakter odmienny. Wprowadzenie zatem zasady, iż składnik wynagrodzenia wypłacany jest „z góry” nie ma umocowania w 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. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2009 roku: „*Prawidłowo bowiem stwierdzono (...), iż 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). Tymczasem, we wskazanych przez Sąd pierwszej instancji regulaminach stanowiących załączniki do uchwały Rady (...) określono terminy wypłaty dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, które to terminy zostały już określone w art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela*” (sygn. akt I OSK 180/09).

Nadto 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 RP 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 RP 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).

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 i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza nieważność § 4 ust. 6 oraz § 5 ust. 3 uchwały, które 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”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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:
A. M. Skorupa