



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 października 2015 r.

Poz. 3186



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.438 .2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 20 października 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/45/15 Rady Gminy Wysokie z dnia 18 września 2015 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Wysokie, w części obejmującej § 3 ust. 1 zd. drugie, ust. 4 i ust. 5, § 5c, § 5d, § 6 ust. 2 zd. drugie, § 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 oraz § 10 zd. drugie i trzecie Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/45/15 Rady Gminy Wysokie z dnia 18 września 2015 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Wysokie, w części obejmującej § 3 ust. 1 zd. drugie, ust. 4 i ust. 5, § 5c, § 5d, § 6 ust. 2 zd. drugie, § 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 oraz § 10 zd. drugie i trzecie Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/45/15 Rady Gminy Wysokie została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 września 2015 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Wysokie podjęła na podstawie m. in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, z późn. zm.).

Zgodnie z tym przepisem, 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,
- 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 wynagrodzenie 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. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w 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.

Ogólne warunki przyznawania m.in. dodatku motywacyjnego określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. poz. 416, z późn. zm.). Rada Gminy upoważniona jest na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela do wskazania w regulaminie wynagradzania nauczycieli szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku.

W § 1 Regulaminu Rada Gminy określiła warunki przyznawania nauczycielowi dodatku motywacyjnego.

Jednocześnie w § 3 ust. 1 zd. drugie Regulaminu Rada postanowiła, iż nauczycielowi, *który wykazał się szczególnymi wynikami i aktywnością w swojej pracy* w ciągu bieżącego roku szkolnego, w którym przyznano mu już dodatek motywacyjny można przyznać dodatek ponownie.

Wprowadzenie powyższej regulacji nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z treścią Regulaminu przyjętego uchwałą Nr IX/45/15, przyznanie dodatku motywacyjnego następuje na czas określony (§ 3 ust. 1 Regulaminu).

Po tym okresie możliwe będzie ponowne przyznanie dodatku dla nauczyciela, jednakże po spełnieniu warunków określonych przez Radę w § 1 Regulaminu. Ustalenie w § 3 ust. 1 zd. drugie uchwały innych jeszcze, mało precyzyjnych kryteriów powoduje, iż dodatek motywacyjny będzie miał charakter uznaniowy.

Rada Gminy podejmując regulamin wynagradzania nauczycieli winna jest uszczegółwić ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego określone w rozporządzeniu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, nie może jednak czynić tego w sposób dowolny i niejednoznaczny.

Zgodnie z § 3 ust. 4 Regulaminu, dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie, w którym nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, przebywania na urlopie macierzyńskim, wychowawczym i zwolnieniu lekarskim dłuższym niż 30 dni.

Stosownie do § 5c Regulaminu, nauczyciel traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem okresu pełnienia funkcji uprawniającej otrzymywanie dodatku, a w razie wcześniejszego odwołania, z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło odwołanie, a jeżeli odwołanie nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca, to od tego dnia (ust. 2). Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie, za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, korzystania ze stanu nieczynnego (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru, wprowadzając powyższe regulacje Rada Gminy przekroczyła zakres udzielonego jej art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela upoważnienia, w świetle którego rada gminy władna jest określić w regulaminie jedynie wysokość dodatków do wynagrodzenia oraz szczególnie warunki ich przyznawania. W zakresie tak przyznanego upoważnienia nie mieści się kompetencja do określenia sytuacji, kiedy takie dodatki nie przysługują. Rada nie może określić tej kwestii w drodze uchwały, ponieważ materię regulują przepisy rangi ustawowej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r.- sygn. akt IV SA/Wr 560/06).

Delegacja zawarta w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie obejmuje kompetencji do decydowania o przysługiwaniu dodatków do wynagrodzenia nauczyciela w czasie przebywania nauczyciela na zwolnieniu lekarskim lub w czasie nie przysługiwania wynagrodzenia zasadniczego. Regulacja poszczególnych dodatków w związku z rozpoczęciem przez nauczyciela urlopu dla poratowania zdrowia wkracza w materię art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela regulującego zakres uprawnień płacowych nauczyciela w czasie takiego urlopu.

Natomiast wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy (art. 92 § 2 Kodeksu pracy).

Rada podejmując uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli winna ściśle przestrzegać zakresu przyznanego jej upoważnienia.

W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy, nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09).

W zakresie upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela nie mieści się również wprowadzanie przez Radę postanowień dotyczących momentu nabycia przez nauczyciela prawa do dodatku funkcyjnego. Zgodnie z § 5c ust. 1 Regulaminu, prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie obowiązków na stanowisku uprawnionym do otrzymania tego dodatku, a jeżeli powierzenie nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca, od tego dnia.

Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela, nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy.

Z kolei art. 39 ww. ustawy stanowi, iż 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 (*podkreślenie moje*) następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego (ust. 1).

W przypadku uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego w trybie art. 9b ust. 3a zmiana wysokości wynagrodzenia następuje z dniem 1 stycznia danego roku, następującego po roku kalendarzowym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu (ust. 2).

Kompetencje rady gminy ograniczają się jedynie do określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego i szczegółowych warunków jego przyznawania. Innych kompetencji w tym zakresie nie można domniemywać.

To zapatrywanie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 294/08.

Poza zakres upoważnienia z art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy wykracza również regulowanie przez Radę kwestii dotyczącej terminów wypłaty składników wynagrodzenia.

Zgodnie z § 3 ust. 5 Regulaminu, dodatek motywacyjny wypłaca się w okresach miesięcznych z góry w dniu wypłaty wynagrodzenia.

Podobne regulacje znalazły się w § 5d (odnośnie dodatku funkcyjnego), § 6 ust. 2 zd. drugie (odnośnie dodatku za warunki pracy), § 9 ust. 4 (odnośnie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw) oraz § 10 zd. trzecie (odnośnie dodatku za wysługę lat) Regulaminu.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest władny regulować kwestii terminu wypłat określonych składników wynagrodzenia nauczycieli.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 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.

Zasada ta dotyczy wynagrodzenia zasadniczego i stałych składników wynagrodzenia, np. dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego.

Pozostałe składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, tj. np. wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli dzień ten jest ustawowo wolny od pracy, wypłata następuje w dniu bezpośrednio poprzedzającym ten dzień, a w przypadkach szczególnie uzasadnionych w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, które nauczyciel otrzymuje z góry (art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela).

Skoro Karta Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Jak stanowi § 9 ust. 2 Regulaminu, dla nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się dzieląc liczbę realizowanych godzin danego stanowiska przez wymiar obowiązkowy wynikający z zapisów art. 42 ust. 3 i sumując te ilorazy.

Należy wskazać, iż regulowanie zasad ustalania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin (§ 9 ust. 2 regulaminu) wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, a zatem nie należy do materii przedmiotowej uchwały.

Rada gminy może wprawdzie wprowadzić takie zasady, ale w drodze odrębnej uchwały wydanej na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela. Przepis ten upoważnia bowiem radę gminy m.in. do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.

Rada Gminy Wysokie w dniu 28 grudnia 2007 r. przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2008 r. Nr 32, poz. 1055), podjętą na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela. Uchwała ta określa sposób obliczenia pensum dla nauczycieli, w związku z tym brak jest podstaw prawnych do regulowania tej kwestii w uchwale podjętej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Treść art. 42 ust. 7 ustawy wskazuje, że przepis ten stanowi samodzielną delegację ustawową do uchwalenia przez radę gminy aktu prawa miejscowego wyłącznie w tej sprawie. Natomiast udzielona radzie gminy mocą przepisu art. 30 ust. 6 omawianej ustawy norma kompetencyjna nie daje podstaw do ustalania zasad obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin.

W regulacji § 9 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy Wysokie określiła, że dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia – podstawę ustalenia liczby godzin

ponadwymiarowych przyjmuje się tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć pomniejszony o 1/5 tego wymiaru za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym.

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, w którym jest mowa o szczegółowych warunkach przyznawania dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie pojęć: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Ustawa posługując się dwoma odmiennymi sformułowaniami nie pozwala zatem na utożsamianie ww. pojęć (zob wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., sygn. IV SA/Wr 274/05).

Należy więc stwierdzić, że przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 upoważnia organ stanowiący do ustalenia w regulaminie jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a nie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, gdyż tą materię regulują przepisy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91c Karty Nauczyciela.

Zgodnie z art. 80 z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.), wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

W ocenie organu nadzoru, w kontekście przytoczonych powyżej przepisów, Rada Gminy przyjmując regulację § 9 ust. 3, naruszyła obowiązującą materię ustawową, która rozstrzyga, kiedy i za jakie godziny przysługuje wynagrodzenie. Skoro przepisy rangi ustawowej w sposób jednoznaczny regulują już kwestię wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym w omawianej kwestii w stosunku do art. 80 Kodeksu pracy.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że jeżeli nauczyciel zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela i przepisami prawa pracy zachowuje prawo do wynagrodzenia, to przysługuje mu ono za każdą przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć powyżej obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela), a nie tylko za liczbę godzin przypadającą ponad obliczaną zgodnie z formułą – „podstawę obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć, pomniejszonego odpowiednio o 1/5 tego wymiaru” za każdy dzień nieobecności lub dzień ustawowy wolny od pracy.

Uprawnienie z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia warunków obliczenia i wypłacenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Natomiast to, czy nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowo, zrealizowane lub niezrealizowane, wynika wprost z poszczególnych przepisów i rada nie ma kompetencji wskazywać, w jakich przypadkach pracownik, nie świadcząc pracy, zachowuje prawo do wynagrodzenia.

Zgodnie z § 10 zd. drugie Regulaminu, dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi w pełnej wysokości także w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia lub przebywania na zwolnieniu lekarskim.

Powyższa regulacja także wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Na podstawie powołanego przepisu organ stanowiący ustala wysokość stawek dodatku za wysługę lat oraz szczegółowe warunki „przyznawania”. Rada gminy nie jest władna do regulowania przyznawania dodatku za wysługę lat w sytuacjach określonych w przytoczonym postanowieniu uchwały.

W wyroku z dnia 19 września 2008 r. –sygn. akt IV SA/Wr 290/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż: „*przepis uchwały w zakresie stanowiącym, iż dodatek*

za wysługę lat przysługuje nauczycielowi w pełnej wysokości także w okresie przebywania nauczyciela na urlopie dla poratowania zdrowia powtarza treść przepisu art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela, z którego wynika, że nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54. Ponadto przepis uchwały w zakresie stanowiącym, iż dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi w pełnej wysokości także w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim narusza art. 80 Kodeksu Pracy, zgodnie z którym za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Przepis art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela, w zakresie nie uregulowanym w ustawie odsyła do Kodeksu Pracy, co oznacza, iż rada gminy nie posiada delegacji ustawowej do uregulowania w regulaminie wynagradzania nauczycieli kwestii, czy dodatek za wysługę lat, będący w myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 tej Karty składnikiem wynagrodzenia nauczycieli, przysługuje nauczycielowi korzystającemu ze zwolnienia lekarskiego. Powyższe oznacza, iż rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do uregulowania wysokości składników wynagrodzenia nauczyciela w okresie korzystania ze zwolnienia lekarskiego”.

Pobocznie należy zauważyć, iż uchwała Nr IX/45/15 zawiera innego jeszcze rodzaju wady prawne.

Sformułowanie tytułu uchwały wskazuje, iż podjęta ona została w przedmiocie *zmiany uchwały w sprawie regulaminu (...)* natomiast z § 1 wynika, że Rada przyjęła nowy Regulamin wynagradzania nauczycieli stanowiący załącznik do uchwały.

Jak stanowi § 82 zasad techniki prawodawczej, ustalonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.

Przepis § 85 ww. zasad formułuje natomiast podstawowe zasady redagowania przepisu zmieniającego. Zgodnie z tym przepisem, przepisy ustawy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany (ust. 1). Pierwszemu artykułowi ustawy zmieniającej albo przepisowi zmieniającemu zamieszczanemu w innej ustawie nadaje się brzmienie: "W ustawie (tytuł ustawy) wprowadza się następujące zmiany:" (ust. 2). Jeżeli uchyla się tylko jeden przepis ustawy, przepisowi uchylającemu nadaje się brzmienie: "W ustawie (tytuł ustawy) uchyla się art. ..." (ust. 3). Jeżeli zmienia się treść lub brzmienie tylko jednego przepisu ustawy, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: "W ustawie (tytuł ustawy) art. ... otrzymuje brzmienie:" (ust. 4).

Z mocy § 143 zasad techniki prawodawczej, powyższe przepisy stosuje się także do aktów prawa miejscowego.

Podkreślenia wymaga, iż przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny, co oznacza, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. np. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r. K 21/07, OTK-A 2008, nr 8, poz. 149).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, iż przedmiotem przyjętej przez Radę Gminy uchwały nie jest zmiana uchwały w rozumieniu przywołanych przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ale podjęcie nowej uchwały, która w pełni realizuje upoważnienie ustawowe wynikające z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, iż zmienia się „Regulamin określający wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli” przyjęty Uchwałą Nr XVII/31/12 Rady Gminy Wysokie z dnia 24 września 2012 r. i *przyjmuje się ujednolicony tekst w brzmieniu określonym w załączniku Nr 1 do niniejszej uchwały*.

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, iż na mocy art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484) teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego, przy czym nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli akt normatywny był

nowelizowany. Tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono. Zasady ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych, w tym wzór obwieszczenia zostały zawarte w Dziale III rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej i na mocy § 110 tego rozporządzenia mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy.

Tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoliconego, czyli takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt, które weszły w życie do dnia dokonywania ujednolicenia włącznie. Teksty jednolite są opracowywane przez organ ustawowo do tego upoważniony i są one ogłaszane w sposób urzędowy.

Organem właściwym do ogłoszenia tekstu jednolitego jest ten organ, który podjął akt podlegający ujednoliceniu. Wobec faktu, że jedyną prawną formą działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest podjęcie uchwały, zatem postanowić o ogłoszeniu tekstu jednolitego uchwały będącej aktem normatywnym, rada może tylko uchwałą. Ogłoszenie tekstu jednolitego powinno zatem przybrać formę obwieszczenia, a nie załącznika do uchwały zmieniającej.

Należy zatem przyjąć, iż załączenie do uchwały zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej jest sprzeczne z przepisami prawa z dwóch względów. Po pierwsze nie zachowane zostały przewidziane przez przepisy wymogi co do formy tego aktu. Po drugie, ogłoszenie tekstu jednolitego jest możliwe tylko w stosunku do przepisów, które już weszły w życie. Zgodnie bowiem z treścią rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu (§ 100 Rozporządzenia).

Tymczasem w przedmiotowej sprawie do tekstu jednolitego wprowadzono zmiany, które nie weszły jeszcze w życie.

W wyroku z dnia 24 listopada 2010 r.- sygn. akt II SA/Gl 630/10 WSA w Gliwicach stwierdził, iż: *„Teksty jednolite aktów prawnych ogłasza, a nie uchwała organ właściwy do wydania aktu normatywnego- czyli w przypadku gminy rada gminy. Oznacza to, że rada gminy może jedynie podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały, ale dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały w przedmiocie częściowej zmiany uchwały”*.

W związku z powyższym regulacja § 1 uchwały w brzmieniu: *przyjmuje się ujednolicony tekst w brzmieniu określonym w załączniku Nr 1 do niniejszej uchwały* nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Podkreślenia wymaga, iż zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnej wartości, jaką jest zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do ustawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Balasiński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa w państwie prawa*, Przegląd Legislacyjny, Rok XIII nr 3 (55)/2006).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/45/15 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Wojciech Wilk

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Wysokie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wysokie