



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 grudnia 2014 r.

Poz. 5148



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.65.8.2014.RJ1

Wrocław, dnia 28 listopada 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Lewin Kłodzki Nr **LVI/328/2014** z dnia 23 października 2014 r. w sprawie: *ustalenia Regulaminu wynagradzania w zakresie przyznawania dodatków i nagród dla nauczycieli zatrudnianych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lewin Kłodzki, w zakresie od § 1 do § 10 oraz § 13.*

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 23 października 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 30 ust. 6 i art. 54 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191, ze zm.), Rada Gminy Lewin Kłodzki podjęła uchwałę Nr LVI/328/2014 w sprawie: *ustalenia Regulaminu wynagradzania w zakresie przyznawania dodatków i nagród dla nauczycieli zatrudnianych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lewin Kłodzki.*

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Lewin Kłodzki z dnia 30 października 2014 r. znak L.dz.BR.0711.91.2014 i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 października 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 1, § 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7 i § 8** z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz § 119 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908);
- **§ 9 i § 10** z istotnym naruszeniem art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 167);
- **§ 13** z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym 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 nadwymiarowe i godziny do-
rażnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
 - 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały
one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach
- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli składające się ze składników, o których mowa
w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialne-
go co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela.

Z kolei drugi z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów tj. art. 54 ust. 7 ustawy – Karta Na-
uczyciela stanowi, że „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa w trybie,
o którym mowa w art. 30 ust. 6, wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasa-
dy jego przyznawania i wypłacania, z uwzględnieniem zasad określonych w ust. 3.”.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej
postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo reali-
zujących delegację ustawową. Oznacza to, iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek sa-
morządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Ponadto
regulacje te mają na celu jedynie uzupełnienie, wydanych przez inne podmioty, przepisów powszechnie obo-
wiązujących, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację
do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych
dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego
uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy
jest skierowany.

Rada gminy, stanowiąc w sposób szczegółowy odnośnie kwestii nieuregulowanych w materii ustawowej,
nie może zawierać w uchwale zapisów, które nie znajdują potwierdzenia w przepisie aktu normatywnego wyż-
szego rzędu. Realizacja delegacji ustawowej związana jest więc z uregulowaniem tylko takich zagadnień, od-
nośnie których rada posiada upoważnienie przyznane przez ustawodawcę. W przypadku składników wynagro-
dzenia nauczycieli takich jak dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy, upoważ-
nienie do dookreślenia przepisów ustawy dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek tych dodat-
ków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela). „Szczegółowe
warunki” określane przez radę muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków,
określonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w rozporządzeniu z dnia 31 stycznia 2005 r. w spra-
wie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyzna-
wania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy
(Dz. U. z 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.).

W § 6 uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

- **ust. 1** „Nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przysługuje dodatek
funkcyjny w wysokościach:
 - 1) dyrektor – od 20% do 50% wynagrodzenia zasadniczego miesięcznie,
 - 2) wicedyrektor – od 10% do 20% wynagrodzenia zasadniczego miesięcznie.”;
- **ust. 2** „Wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora ustala Wójt.”;
- **ust. 3** „Wysokość dodatków funkcyjnych dla wicedyrektora, jak również dla osób wymienionych w ust. 4
przyznaje dyrektor.”;
- **ust. 4** „Dodatek funkcyjny przysługuje również nauczycielowi z tytułu wykonywania niżej wymienionych
zadań:
 - 1) opiekuna stażu – w wysokości 100 zł miesięcznie;
 - 2) wychowawcy klasy – w wysokości 120 zł miesięcznie;
 - 3) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta – w wysokości od 200 zł do 400 zł miesięcznie.”.

Z kolei w § 7 uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

- **ust. 1** „Nauczycielom przysługuje dodatek za trudne lub uciążliwe warunki pracy w wysokości od 5 % do
10% wynagrodzenia zasadniczego, zgodnie z art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela.”;
- **ust. 3** „Wysokość dodatku za warunki pracy dla nauczyciela ustala dyrektor, a dla dyrektora wójt, biorąc
pod uwagę stopień trudności realizowanych zadań lub wykonywanych prac.”.

Zdaniem organu nadzoru analiza przepisów rozdziału 4 (o tytule „Dodatek funkcyjny”) i rozdziału 5 (o tytule „Dodatek za warunki pracy”) przedmiotowej uchwały, prowadzi do wniosku, że tak skonstruowane zapisy nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację kompetencji przyznanej Radzie Gminy mocą art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Stwierdzić trzeba, że w rozdziałach 4 i 5 wskazano wprowadzić wysokość stawek dodatków funkcyjnego i za warunki pracy, jednak dokonano tego w sposób wadliwy. Określenie wysokości stawek dodatku funkcyjnego i za warunki pracy nastąpiło poprzez wskazanie przedziałów kwotowych (co jest dopuszczalne), jednak bez wskazania odpowiednich kryteriów różnicujących. Tym samym kwestię związaną z określeniem wysokości stawek stosownych dodatków pozostawiono do ostatecznego rozstrzygnięcia innych podmiotów.

Stosownie do postanowienia art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (m.in. dodatku funkcyjnego i za warunki pracy), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34.

Przepisy **§ 6 ust. 1 pkt 1 i 2** oraz **ust. 4 pkt 3** uchwały ustanawiają przedziały kwotowe przysługującego dodatku funkcyjnego dla: dyrektora – od 20% do 50% wynagrodzenia zasadniczego miesięcznie, wicedyrektora – od 10% do 20% wynagrodzenia zasadniczego miesięcznie, doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta – w wysokości od 200 zł do 400 zł miesięcznie. Podobnie w **§ 7 ust. 1** uchwały określono, że nauczycielom przysługuje dodatek za trudne lub uciążliwe warunki pracy w wysokości od 5 % do 10% wynagrodzenia zasadniczego. Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie wskazanych przedziałów kwotowych wymaga także określenia odpowiednich kryteriów różnicujących, na podstawie których, kwota dodatku funkcyjnego i dodatku za warunki pracy byłaby wyliczana w tych przypadkach – w wyższej bądź niższej stawce. Brak takich kryteriów sprawia, że kwestię ustalenia wysokości dodatków funkcyjnych i za warunki pracy w sytuacjach, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 pkt 3 i § 7 ust. 1 uchwały (w wyższej lub niższej stawce), pozostawia się dowolnej interpretacji wykonawcy uchwały, co w ocenie organu nadzoru prowadzić może do nierównego i dyskryminującego traktowania poszczególnych nauczycieli.

Z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Na mocy art. 30 ust. 6 w związku z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela do wyłącznej kompetencji Rady Gminy należy określenie wysokości stawek dodatków (w tym dodatku funkcyjnego i za warunki pracy), co powinno zostać zrealizowane w sposób całościowy w przedmiotowej uchwale. Niezgodne z normą kompetencyjną art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela będzie zatem pozostawienie kwestii związanych z określeniem wysokości dodatku funkcyjnego i za warunki pracy rozstrzygnięciom innych podmiotów. W rozpatrywanej tu sprawie podmiotami tymi będą Wójt lub dyrektor szkoły, stosownie do postanowień § 6 ust. 2 i 3 oraz § 7 ust. 3 uchwały.

W art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela ustawodawca wyraźnie wskazał obligatoryjne elementy uchwały. Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że realizacja kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę m.in. wysokości stawek dodatków funkcyjnego i za warunki pracy, tak 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. (sygn. akt 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.

Zauważyć należy również, że zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku 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. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Brak regulacji obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa.

W oparciu o powyższe zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności zapisów § 6 i § 7 (rozdziały 4 i 5) rozpatrywanej uchwały Rady Gminy Lewin Kłodzki. To zaś prowadzi do wniosku, iż kompetencja określona

w art. 30 ust. 6 ustawy – Karty Nauczyciela nie została zrealizowana w sposób całościowy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W sferze prawa publicznego obowiązuje zatem zasada: „co nie jest prawem dozwolone, jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają ustawy, mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalności.

Podsumowując rozważania nad treścią § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 pkt 3 i § 7 ust. 1 uchwały stwierdzić trzeba, że Rada Gminy określenia wysokości stawek dodatków funkcyjnych i za warunki pracy dokonała w sposób niekompletny, z naruszeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Nieprawidłowo ustalono bowiem wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora i wicedyrektora (§ 6 ust. 1 pkt 1 i 2), a także dla doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta (§ 6 ust. 4 pkt 3), jak i wysokość dodatku za warunki pracy (§ 7 ust. 1).

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwac mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

„Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.” (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Mając na uwadze powyższe wymaga stwierdzić, że Rada Gminy Lewin Kłodzki podejmując przedmiotową uchwałę nie uregulowała wszystkich wskazanych w treści art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela elementów. Nie określiła mianowicie w sposób prawidłowy wysokości stawek dodatków funkcyjnego i za warunki pracy. Nie mogą bowiem być uznane za prawidłowe wypełnienie normy kompetencyjnej regulacji § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 pkt 3 i § 7 ust. 1 uchwały. Zdaniem organu nadzoru wskazana niekompletność uchwały, w odniesieniu do wypełnienia normy kompetencyjnej z art. 30 ust. 6 ustawy – Karty Nauczyciela jest na tyle istotna, iż skutkować musi stwierdzeniem nieważności wszystkich regulacji uchwały (tj. zapisów od § 1 do § 8) podjętych na podstawie tego upoważnienia ustawowego. Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Lu 131/11, w którym Sąd ten uznał, że: *„Rada gminy powinna mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego powinien być kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały, tak by organy stosując jego zapisy przy wydawaniu stosownych aktów administracyjnych (decyzji, zezwoleń, opinii) nie miały wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów uchwały”*.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zmianami): *„Organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa.”* Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu (do 31 grudnia 2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1798/99): *„Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej po-*

dejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”.

Podsumowując należy stwierdzić, że niekompletne unormowanie przez Radę Gminy Lewin Kłodzki spraw przekazanych w przepisie kompetencyjnym ustawy – art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności zapisów od § 1 do § 8 przedmiotowej uchwały.

Ponadto w rozdziale 7 o tytule „Nagrody” w § 9 i § 10 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Lewin Kłodzki zrealizowała ustawowe upoważnienie, o którym mowa w art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela (pomimo, iż w podstawie prawnej przepisu tego nie wymienia się). Zgodnie z tym przepisem ustawy „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.”.

W celu prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej wyrażonej w cyt. przepisie organ stanowiący gminy musi ustalić kryteria i tryb przyznawania nagród nauczycielom z uwzględnieniem zarówno ich osiągnięć w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, a także realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest poprawnie wykonana.

Wymaga podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy - Karta Nauczyciela posiada walor przepisu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rodzi to konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Rada wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Ustawodawca, kształtując powyższe upoważnienie rady, precyzyjnie wskazał, które kwestie pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazany wyżej przepis art. 49 ust. 2 ustawy – Karta Nauczyciela stanowi normę o charakterze *iuris cogens*, formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

Tymczasem przedmiotowa uchwała pomija kwestie kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej (określono wyłącznie tryb). Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy nauczyciela, które powinny być związane z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą.

W konsekwencji podjęta w dniu 23 października 2014 roku uchwała nie zawiera elementów obligatoryjnych, wynikających z dyspozycji przepisu art. 49 ust. 2 ustawy – Karta Nauczyciela. Stanowi to istotne naruszenie prawa, co skutkować musi stwierdzeniem nieważności § 9 i § 10 uchwały, które to przepisy są wynikiem realizacji powyższej ustawowej normy kompetencyjnej.

W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2008 r. (sygn. akt I OSK 19/08), w którym wskazano, że tryb uchwalenia uchwały w sprawie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli, podejmowanej na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy - Karta Nauczyciela „(...) jest inny niż tryb wymagany przy podjęciu uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli. Do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia zasad przyznawania nagród nie jest bowiem konieczne uzgodnienie jej projektu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, a jedynie zaopiniowanie uchwały przez związki zawodowe na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.”.

W nawiązaniu do w/w orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2008 r. zauważyć trzeba także, że zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 167) organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Z kolei w myśl ust. 2 art. 19 organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu

terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

Związki zawodowe to organizacje powołane do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1). Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawiera regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii bądź wywierać będzie skutki w sferze praw pracowniczych, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione są do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Badana uchwała skutkuje na sferę stosunków pracy, albowiem dotyczy składnika wynagrodzenia nauczycieli w postaci nagrody (§ 9 i § 10 uchwały). Zwrócenie się o opinię do wszystkich reprezentatywnych związków zawodowych w procesie jej uchwalania było zatem konieczne. Za takie organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria:

- 1) zrzeszają więcej niż 300.000 członków będących pracownikami,
- 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.

Mając na uwadze powyższe, organizacjami związkowymi, spełniającymi kryterium reprezentatywności na dzień dzisiejszy są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Do tych organizacji należało przedłożyć projekt badanej uchwały. Takiego wymogu jednak nie dopełniono.

Z pisma Przewodniczącego Rady Gminy Lewin Kłodzki z dnia 6 listopada 2014 roku (znak L.dz.BR.0711.93.2014) wynika, że w celu wydania opinii projekt badanej uchwały nie został przedłożony Forum Związków Zawodowych. W ocenie organu nadzoru uchylając się od obowiązku zasięgnięcia opinii tego związku zawodowego Rada Gminy istotnie naruszyła prawo. Zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, przypadek, w którym pominięto w opiniowaniu projektu uchwały właściwy związek zawodowy, musi być kwalifikowany jako istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności § 9 i § 10 uchwały.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w rozpatrywanej uchwale doszło również do innych istotnych naruszeń prawa:

W § 7 ust. 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „*Dodatek za warunki pracy określone w ust. 1 przysługuje w takiej części, w jakiej godziny pracy w trudnych warunkach pozostają w stosunku do obowiązującego wymiaru godzin.*”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził także, iż § 7 ust. 4 Regulaminu został podjęty z przekroczeniem kompetencji ustawowej zawartej w art. 34 ustawy Karta Nauczyciela. Rada Gminy ustalając brzmienie przedmiotowego zapisu Regulaminu w sposób istotny naruszyła tenże artykuł, ponieważ w ocenie organu nadzoru dodatek za warunki pracy przysługuje nauczycielom, którzy wykonują pracę w warunkach wskazanych w § 8 i § 9 rozporządzenia, bez względu na ilość godzin w nich przepracowanych. Jako działanie naruszające prawo, należy ocenić zabieg legislacyjny polegający na uzależnieniu przyznania dodatku za uciążliwe warunki pracy od ilości godzin przepracowanych w tych warunkach a także wysokości wypłacanego dodatku za trudne warunki pracy od części przepracowanego w takich warunkach obowiązkowego wymiaru zajęć.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 03 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OSK 323/11) czytamy, że: „*Z przepisów ustawy – Karta Nauczyciela nie wynika by była dopuszczalna możliwość wypłacania nauczycielowi tylko jednego dodatku do wynagrodzenia, jeśli pracowałby on w warunkach zarówno trudnych jak i uciążliwych, zaś ograniczenie uprawnienia tylko do jednego dodatku (§ 2 ust. 2 uchwały) jest de facto pozbawieniem prawa do tego dodatku. Analizowana ustawa nie wprowadza także przepisu, który stwierdzałby, że wspomniane dodatki należą się nauczycielowi tylko wtedy, gdy swoje obowiązki zawodowe wykonuje w ramach obowiązującego wymiaru godzin pracy (§ 3 ust. 2). Wręcz przeciwnie, ustawa ta – jak trafnie pod-*

niesiono w odpowiedzi na skargę kasacyjną – pozwala na realizowanie przez nauczyciela zajęć wychowawczych w trudnych lub uciążliwych warunkach, również w trakcie godzin nadwymiarowych i zgodnie z art. 35 ust. 3 ww. ustawy, za takie godziny, jak i za godziny doraźnych zastępstw przysługuje mu wynagrodzenie według stawki osobistego zaszerzowania, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy.”.

Reasumując, stwierdzić należy, że prawo do dodatków z tytułu pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach wynika z ustawy, przy czym zostaje skonkretyzowane przez sporządzenie wykazu tych prac na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy – Karta Nauczyciela. Jedynie określenie wysokości tych dodatków i szczegółowe warunki ich przyznawania (a więc kwestie o charakterze technicznym, porządkowym) należą do kompetencji wykonywanej na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 wskazanej ustawy. Tymczasem w analizowanej sprawie materia, której dotyczy regulacja zawarta w § 7 ust. 4 uchwały Rady Gminy Lewin Kłodzki jest materia podlegającą regulacji ustawowej ponieważ wkracza w sytuację prawną nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych działających w zakresie oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej w gminie, a przy tym regulacja ta w istocie normuje wysokość części wynagrodzenia za pracę nauczyciela w sposób odmienny niż stanowi to ustawa – Karta Nauczyciela.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141).

Następnie Rada Gminy w **§ 10 ust. 9** uchwały przyjęła, że: *„Nagrodę dyrektora szkoły przyznaje dyrektor po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej.”.*

W § 10 ust. 9 uchwały Rada określiła podmioty, które wyrażają opinie o przyznaniu nagrody dla nauczyciela, wymieniając radę pedagogiczną jako właściwą do przedstawienia opinii.

Odnosnie 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 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502) 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 następować wyłącznie na skutek wyraźnej kompetencji ustawowej. Wprowadzenie obowiązku uzyskania każdorazowo opinii rady pedagogicznej przy przyznawaniu nagrody dla nauczyciela, jest uszczupleniem ustawowych kompetencji dyrektora (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 315/13). 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 Gminy Lewin Kłodzki, 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 dana 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 nieważnością 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”* (sygn. akt 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.

W § 13 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„Stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli ustala się w wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, określonych w rozporządzeniu.”*

Zdaniem organu nadzoru postanowienie § 13 uchwały podjęte zostało bez podstawy prawnej. Organ prowadzący szkołę nie może bowiem stanowić regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W kompetencji przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się regulowanie wysokości stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy – Karty 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 różnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
 - 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach
- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.”.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca decydując w konkretnym przypadku o otwartym katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, wyznaczył jednocześnie czytelną granicę powierzonej kompetencji.

Mając na uwadze powyższe podkreślić trzeba, że kwestia ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli nie może być przedmiotem unormowania uchwały podejmowanej na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

W związku z powyższym wskazać należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być zrealizowana w taki sposób, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Ramy upoważnienia muszą być zawsze ustalane przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Każde działanie organu władzy publicznej, w tym Rady Gminy, musi znajdować oparcie w obowiązującym prawie. Wypełniając kompetencję organ stanowiący musi bezwzględnie przestrzegać zakresu upoważnienia oraz uwzględniać wszystkie wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntowała się opinia dotycząca dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym – zakaz stosowania wykładni rozszerzającej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto wymaga podkreślenia, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz