



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 sierpnia 2007 r.

Nr 204

TREŚĆ:

Poz.:

WYROKI WJEWÓDZKIEGO SADU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU:

- 2520** – wyrok z dnia 28 marca 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (....) w przedmiocie trybu i zasad udzielania pożyczek właścicielom lokali mieszkalnych 17892
- 2521** – wyrok z dnia 31 maja 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (....) w przedmiocie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy (....) 17896
- 2522** – wyrok z dnia 5 września 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (....) w przedmiocie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę (....) w 2005 r. 17899
- 2523** – wyrok z dnia 8 listopada 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (....) w przedmiocie określenia zasad częściowego lub całkowitego zwalniania z ponoszenia opłat rodziców, których dzieci przebywają w rodzinach zastępczych 17908
- 2524** – wyrok z dnia 9 listopada 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (....) w przedmiocie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia 17913
- 2525** – wyrok z dnia 29 listopada 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (....) w przedmiocie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia 17917
- 2526** – wyrok z dnia 16 lutego 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (....) w przedmiocie zwolnienia Dyrektora (....) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych 17922
- 2527** – wyrok z dnia 16 lutego 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (....) w przedmiocie zwolnienia Dyrektora (....) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych 17925

2520

Sygn. akt IV SA/Wr 170/05

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 28 marca 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA (....)

Asesor NSA (....)

Sędzia WSA (....)

Protokolant (....)

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 marca 2006 r. sprawy ze skargi Regionalnej Izby Obrachunkowej (....) na uchwałę Rady (....) z dnia (....) nr (....) w przedmiocie trybu i zasad udzielania pożyczek właścicielom lokali mieszkalnych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**UZASADNIENIE**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (....) wniosło skargę na uchwałę (....) Rady (....) z dnia (....) w sprawie trybu i zasad udzielania pożyczek właścicielom lokali mieszkalnych na sfinansowanie kosztów remontów i modernizacji nieruchomości, w których Gmina (....) jest współwłaścicielem. Wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości zarzucając, że uchwałę podjęto bez podstawy prawnej oraz z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Jako podstawę prawną w zaskarżonej uchwale powołano art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 27 uchwały (....) Rady (....) z dnia (....) w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy (....) na lata 2004–2008 (Dz. Urz. Woj. Dolnośl. Nr 100, poz. 1776). Organ nadzoru wskazał na art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej albo też w art. 40 ust. 2 lub 3 ustawy o samorządzie gminnym. Takiego upoważnienia ustawowego nie zawiera natomiast art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, iż do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Organ nadzoru podkreślił ponadto, że regulacja zaskarżonej uchwały jest sprzeczna z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i) ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten określa wyłączną właściwość rady gminy w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a dotyczących ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w roku budżetowym. Zdaniem organu nadzoru do kompetencji rady gminy należy zatem jedynie określanie maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych w roku budżetowym. Gdyby zamierzeniem ustawodawcy było przekazanie radzie gminy także określenia zasad udzielania pożyczek z budżetu, to sformułowałby to w delegacji odpowiedniej treściowo do delegacji z art. 18 ust. 2 pkt 7, pkt 9 lit. a), b) i g) ustawy. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w art. 133 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji oraz emisji papierów wartościowych w gminie dokonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego (ust. 1 w zw. z ust. 1 lit. a). Skarbnik, który odmówi kontrasygnaty, dokonuje jej na pisemne polecenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo albo wykroczenie; w takim przypadku powiadamia o tym organ stanowiący i regionalną izbę obrachunkową (ust. 2).

Zdaniem organu nadzoru, podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały nie może być również § 27 uchwały (....) Rady (....) z dnia (....) w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy (....) na lata 2004–2008. Artykuł 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.), będący podstawą do wydania powyższego aktu normatywnego gminy, nie uprawnia bowiem do wprowadzenia delegacji do uregulowania w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zasad udzielania pożyczek na remonty lokali mieszkalnych. Przepis art. 21 ustawy, zdaniem organu nadzoru, daje jedynie podstawę do regulowania prawnego wyliczonych tam kwestii.

W konkluzji przedstawionych zarzutów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wniosło o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jako podjętej bez podstawy prawnej.

W odpowiedzi na skargę Gmina (...) wniosła o oddalenie skargi. Podniosła, że wbrew zarzutom organu nadzoru zaskarżona uchwała nie narusza prawa. Zwrócono uwagę na to, że jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 27 powołanej uchwały nr (...) Rady (...) z dnia (...), która wprowadziła wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy (...) zgodnie z upoważnieniem art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Program obejmuje niezbędne elementy wskazane w art. 21 ust. 1 tej ustawy. Wskazuje bowiem inne działania mające na celu wykorzystanie i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy. Program ten ma charakter aktu prawa miejscowego. Przepis art. 21 ust. 2 ustawy ma ścisły związek z art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym ustawowe zadania przypisane samorządowi gminnemu wykonywane są poprzez wykorzystanie gminnego zasobu mieszkaniowego lub w inny sposób. Ten inny sposób, do stosowania którego upoważniono gminę, to także między innymi udzielanie pożyczek właścicielom lokali w budynkach, których gmina jest współwłaścicielem – jako właścicielka pozostałych lokali niewyodrębnionych w sensie prawnym. Jako współwłaścicielka nieruchomości gmina obowiązana jest ponadto – w szczególności na podstawie art. 209 Kodeksu cywilnego – do podejmowania czynności przewidzianych Kodeksem cywilnym i przepisami ustaw szczegółowych, które zmierzają do zachowania wspólnego prawa, w tym prawa do rzeczy nieruchomości objętej współwłasnością. Takiej właśnie sytuacji prawnej dotyczy zaskarżona uchwała.

W odpowiedzi na skargę przedstawiono także dane liczbowe dotyczące omawianej współwłasności lokalowej gminy, przyczyny prawne jej powstania, opisano zły stan techniczny budynków oraz obowiązki prawne właściciela, w tym także gminy, w zakresie utrzymania budynków i potrzeby w tym zakresie. Podkreślono, że pożyczki mogą być udzielane przez gminę jedynie współwłaścicielom nieruchomości wspólnej, którzy nie są w stanie ponieść niezbędnych na remont i modernizację wydatków i nie mogą uzyskać na ten cel środków z innych źródeł (np. kredytu bankowego, którego pozyskanie wymaga tzw. zdolności kredytowej). Pożyczki mają być oprocentowane, zwrotne oraz przeznaczone wyłącznie na remonty i modernizacje nieruchomości wspólnej. Gmina powołała się na tego rodzaju praktykę udzielania pomocy finansowej w innych gminach, podając konkretne przykłady uchwał rad gmin. I tak Rada Miasta (...) podjęła uchwałę z dnia (...) w sprawie upoważnienia Prezydenta (...) do udzielania pożyczek na sfinansowanie kosztów remontu nieruchomości wspólnej, stanowiących współwłasność Gminy (...). Podobna uchwała podjęta została także przez Radę Miejską (...). Każda z tych uchwał wskazuje jako podstawę art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Gmina powołując się na te przykłady podkreśliła, że niepodobna przyjąć, że co jest dopuszczalne na obszarze podlegającym nadzorowi innych organów nadzoru, we (...) uznawane jest za sprzeczne z prawem.

Gmina powołała się też na orzecznictwo sądowe w sprawach pożyczek udzielanych przez gminy na remonty, powstałe na tle stosowania poprzednio obowiązującej ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Chodzi o wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 1998 r. (sygn. akt III RN 45/98, OSNP z 1999 r. Nr 8, poz. 261) który orzekł, że przeznaczenie w budżecie gminy środków na remonty budynków prywatnych, w których najemcy mieszkań obowiązani są opłacać czynsz regulowany, jest zgodne z prawem. Służy bowiem realizacji zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Gmina powołała też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 1997 r. (sygn. akt I SA/Ka/308/97, OSP 1998 Nr 7–8, poz. 133). Orzeczono tam, że przyznanie przez radę miejską w uchwale budżetowej środków finansowych na naprawę prywatnych domów wielomieszkaniowych, w których lokale mieszkalne objęte są najmem nawiązanym na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu przed wprowadzeniem publicznej gospodarki lokalowej albo szczególnego trybu najmu, mieści się w ramach zadań własnych gminy.

Stąd też, według gminy, nie może się ostać zarzut o braku podstawy prawnej do podjęcia zaskarżonej uchwały. Gdyby nawet przyjąć, że nie przywołano w podstawie prawnej art. 4 ust. 3 i art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 209 Kodeksu cywilnego, to brak ten nie jest równoznaczny z brakiem podstawy prawnej wydania przepisu. Ani Konstytucja, ani ustawy szczegółowe nie przewidują bowiem explicite obowiązku powołania podstawy prawnej w aktach prawa miejscowego. Taki brak może być więc oceniany jedynie z punktu widzenia prawidłowej techniki legislacyjnej. Powołano się tu na pogląd reprezentowany w literaturze (D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Kraków 2003 r.).

Według gminy, przepisy art. 21 ust. 2 pkt 8 oraz art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów określają zadania własne gminy i tworzą ogólne ramy dla działań zmierzających do wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Przedmiot zaskarżonej uchwały logicznie lokuje się wśród działań, które mogą być podejmowane co do nieruchomości, których gmina jest współwłaścicielem. Zaskarżona uchwała określa jedynie zasady i tryb udzielania pożyczek. Stosowne umowy będą natomiast zawierane przez organ wykonawczy gminy lub przez kierownika jednostki, w której zakresie statutowego działania mieści się sprawowanie należytego gospodarowania zasobem mieszkaniowym, w ramach środków budżetowych przewidzianych budżecie gminy.

Gmina podniosła też, że wbrew zarzutowi organu nadzoru, zaskarżona uchwała nie mogła określać maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych z budżetu gminy. Jej podjęcie nie wywoływałoby bowiem żadnych skutków

w sferze finansów Gminy (....). Określenie maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych z budżetu dokonane zostało w uchwale nr (....) z dnia (....) w sprawie budżetu miasta na rok 2005.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Uchwała rady gminy jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zakwestionować zaskarżony akt tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady gminy są określone w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Według tego przepisu uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Wynika to z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej w państwie. Wykonuje on część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w zakresie przyznanych im uprawnień, podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej. Zgodnie z art. 171 Konstytucji działalność ta podlega jednak nadzorowi wskazanych tam organów administracji rządowej, sprawowanego na podstawie kryterium legalności. Wynika to także z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i musi się mieścić w granicach przez nie ustanowionych.

Według powołanego art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Z powyższego wynika, że każda uchwała rady gminy dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył ustawowy 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 81 ust. 1 tej ustawy, organ nadzoru zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Stanowienia aktów prawa miejscowego poddane jest reglamentacji prawnej. Stanowi o tym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Według art. 87 ust. 2 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Artykuł 94 Konstytucji stanowi natomiast, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw 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.

Konstytucja po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej. Taką ustawą jest ustawa o samorządzie gminnym. W rozdziale 4. „Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę”, dokonany jest podział tych aktów na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie gminnym i do innych ustaw) oraz na akty porządkowe. Zaskarżona uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana z powołaniem się na art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Niesporne w sprawie jest więc zakwalifikowanie tej uchwały jako aktu prawa miejscowego. Zawiera ona bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy, niekonsumujące się w jednostkowym stosowaniu. Istotny dla zaliczenia rozpatrywanej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego jest także przedmiot jej regulacji, który wkracza w sferę uprawnień osób prywatnych – współwłaścicieli nieruchomości, których także gmina jest współwłaścicielem.

Dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy istotna jest wykładnia art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi upoważnienie do wydania zaskarżonej uchwały. Słusznie podniesiono w skardze, że podstawą prawną aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej albo też w art. 40 ust. 2 lub 3 ustawy o samorządzie gminnym. Takiego upoważnienia ustawowego nie zawiera natomiast art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi on, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Jest to przepis prawa ustrojowego, ogólna, kolizyjna norma kompetencyjna, która nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania w sferę praw osób prywatnych, ani w formie prawnego aktu indywidualnego, ani w formie aktu prawa miejscowego.

Taką podstawą prawną nie może być także § 27 uchwały (...) Rady z dnia (...) w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy (...) na lata 2004–2008. Jest to sprzeczne z powołanymi przepisami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym, które wyraźnie określają, że akty prawa miejscowego mogą być wydawane tylko na podstawie ustaw i w granicach zawartych tam upoważnień. Przepisy te wiążą ściśle wydawanie aktów prawa miejscowego z ustawami i nie przewidują możliwości subdelegacji do wydania aktu w tym zakresie.

Nie można się także zgodzić z poglądem gminy co do tego, że brak powołania w akcie prawa miejscowego podstawy prawnej do jego wydania stanowi co najwyżej uchybienie zasadom techniki prawodawczej. Sąd nie podziela poglądu gminy co do tego, że ani Konstytucja, ani ustawy szczegółowe nie przewidują obowiązku powołania podstawy prawnej w aktach prawa miejscowego. Należy się zgodzić z tym, że w Konstytucji oraz w ustawach, do których Konstytucja odsyła, brak jest formuły, że akty prawa miejscowego wydawane są „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie”. Dokonując wykładni przepisów regulujących wydawanie aktów prawa miejscowego trzeba jednak mieć na względzie, że akt prawa miejscowego wkracza władczo w sferę chronionych prawnie praw i wolności podmiotów prywatnych. Podmioty te powinny być poinformowane o podstawach prawnych takiego wkroczenia. Z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 7 Konstytucji formułą: „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, wynika także, że organ władzy publicznej tworząc czy stosując prawo powinien się nie tylko opierać, ale także wylegitymować się stosowną podstawą prawną. Brak powołania podstawy prawnej w akcie prawa miejscowego, zdaniem Sądu, narusza zatem prawo w sposób istotny.

W rozpatrywanej sprawie nie zachodzi nawet sytuacja istnienia tzw. domniemanej podstawy prawnej, którą podnosi gmina dla uzasadnienia legalności podjęcia zaskarżonej uchwały. Według gminy podstawę taką stanowią przepisy art. 21 ust. 2 pkt 8 oraz art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. W odpowiedzi na skargę gmina przyjmuje, że przepisy te określają zadania własne gminy i tworzą ogólne ramy dla działań zmierzających do wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Przepisy, które „tworzą ogólne ramy dla działań”, nie mogą stanowić podstawy prawnej aktu prawa miejscowego. W rozpatrywanej sprawie taką podstawą może być bowiem tylko przepis ustalający organ właściwy oraz przedmiot kompetencji prawodawczych. Podstawą taką nie może być także art. 209 Kodeksu cywilnego powołany w odpowiedzi na skardze. Także pilne potrzeby społeczne czy gospodarcze, na które powołuje się gmina, nie mogą być podstawą dla aktu prawa miejscowego.

Słusznie zarzucono w skardze, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten określa wyłączną właściwość rady gminy w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a dotyczących ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w roku budżetowym. Jego przedmiot regulacji jest ściśle określony. Nie może zatem stanowić podstawy do określenia zasad udzielania takich pożyczek.

Przedmiotem właściwości Sądu w niniejszej sprawie jest jedynie ocena legalności konkretnej uchwały Rady (...). Dla oceny tej legalności Sąd nie może brać pod uwagę uchwał innych rad gmin, na które powołuje się Gmina (...) w odpowiedzi na skargę. Powołane przez gminę orzecznictwo sądowe dla uzasadnienia prawidłowości zaskarżonej uchwały dotyczy natomiast innego sposobu regulacji, niż przyjęty w zaskarżonej uchwale. Nie można go zatem wziąć pod uwagę. Sąd nie kwestionuje bowiem prawa gminy do przeznaczenia w jej budżecie środków na udzielanie pożyczek prywatnym współwłaścicielom nieruchomości, w których gmina jest współwłaścicielem, przeznaczonych na remonty tych nieruchomości. Sąd stwierdza tylko, że w obowiązującym prawie brak jest podstaw do uregulowania tej sprawy w formie aktu prawa miejscowego w sposób przyjęty w zaskarżonej uchwale. W następstwie tego zaskarżona uchwała Rady (...) jako akt prawa miejscowego wydany bez podstawy prawnej jest sprzeczna z prawem i nie może być wykonywana.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zarzuty skargi są trafne. Zaistniały zatem przesłanki do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, określone w art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Z tych powodów Sąd orzekł zatem jak w sentencji wyroku.

2521

Sygn. akt IV SA/Wr 599/05

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 31 maja 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA (....)
Sędzia NSA (....)
Sędzia WSA (....)

Protokolant (....)

po rozpoznaniu w dniu 31 maja 2006 r. na rozprawie sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady (....) z dnia (....) nr (....) w przedmiocie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy (....)

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 4 i 5 uchwały Rady (....) z dnia (....) w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy (....)**
- II. orzeka, że postanowienia ujęte w punkcie I nie mogą być wykonane,**
- III. zasądza od Rady (....) na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 4 i 5 uchwały Rady (....) nr (....) w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy (....).

Na sesji w dniu (....) Rada (....) podjęła uchwałę nr (....) w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy (....). Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu (....).

Podczas badania legalności przedmiotowej uchwały, Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że § 4 ust. 4 i 5 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

W § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że: „W przypadku, gdy w lokalu mieszkalnym przeznaczonym do sprzedaży przeprowadzony był po dniu 1 stycznia 1995 roku remont za środki Gminy (....) w tym w ramach przygotowania pustostanu do ponownego zasiedlenia, warunkiem udzielenia bonifikaty jest zwrot kwoty odpowiadającej poniesionym nakładom, których wartość określi rzeczoznawca majątkowy na dzień nabycia lokalu, przez okres 10 lat od daty remontu”. W ust. 5 uchwalono, że „Warunkiem udzielenia bonifikat jest zrzeczenie się nabywcy z przysługującej mu wierzytelności z tytułu kaucji mieszkaniowej”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, zdaniem organu nadzoru, iż każde działanie organu władzy, w tym i Rady (....) musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez radę akty można podzielić na dwie grupy: akty kierownictwa wewnętrznego oraz akty prawa miejscowego. Te pierwsze mogą mieć oparcie w normach wyznaczających jedynie zadanie. Natomiast akty prawa miejscowego muszą być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej – art. 94 Konstytucji.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta w (....) w sposób wyraźny przekroczyła ustawowe upoważnienie. Zgodnie z art. 68 ust. 1 „Właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

- 1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych;

- 2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego;
- 3) organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na pracownicze ogrody działkowe;
- 4) poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.;
- 5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej;
- 7) jako lokal mieszkalny;
- 8) w wyniku uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art. 209a ust. 1 i ust. 2;
- 9) spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem na rzecz członków spółdzielni odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem na członków spółdzielni własności lokali lub domów jednorodzinnych”.

Z cytowanego przepisu jednoznacznie wynika, że właściwy organ może udzielić bonifikaty od ustalonej ceny za zgodą rady i tylko w przypadkach, gdy nieruchomość jest sprzedawana na cel wymieniony w ustawie. Rada nie ma jednak kompetencji do uzależniania udzielenia bonifikaty od spełnienia określonych warunków, obojętnie czy chodzi o zwrot kwoty odpowiadającej poniesionym nakładom na remont lokalu mieszkalnego, czy też o zrzeczenie się nabywcy przysługującej mu wierzytelności z tytułu zwrotu kaucji mieszkaniowej.

W świetle powyższego organ nadzoru uznał, że Rada (...) ustalając warunki udzielania bonifikat naruszyła przyznane kompetencje ustawowe.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Gminy (...) wniosła o jej oddalenie.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i rada gminy uprawniona jest do wyrażania zgody na udzielenie bonifikaty w przypadku sprzedaży nieruchomości ściśle określonym osobom lub na ściśle określony cel. Z literalnej treści tego przepisu wynika, iż rada gminy powinna w uchwale zawrzeć jedynie zapis o wyrażeniu zgody na jej udzielenie. Jednak utrwalona pod rządami wszystkich obowiązujących od czasu powstania samorządu terytorialnego ustaw o gospodarce nieruchomościami praktyka dopuściła, iż rada gminy nie tylko wyraża zgodę, lecz także określa warunki udzielenia bonifikaty, w szczególności wysokość bonifikaty i warunki jej przyznania. Praktycznie żadna z uchwał rad gmin przyznających prawo do bonifikaty nie ograniczała się jedynie do wyrażenia zgody na jej udzielenie, lecz określała zakres i zasady ich przyznawania. Wszystkie one były akceptowane przez skarżącego i zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Gmina dokonała sprawdzenia opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i tylko w ciągu ostatniego roku rady gmin i powiatów podjęły kilkanaście uchwał, w których uzależniły udzielenie bonifikaty od rezygnacji z dochodzenia zwrotu zwaloryzowanych kaucji mieszkaniowych, bądź rozliczenia wcześniejszego dokonanych przez gminy nakładów remontowych. W wielu uchwałach wprowadzone zostały także inne warunki udzielenia bonifikaty lub ustalenia jej wielkości, tj. wiek budynku, ilość wykupywanych lokali, termin spłaty ceny nabycia i inne. Warunek rezygnacji z dochodzenia zwrotu kaucji mieszkaniowej znalazł się w:

- § 1 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2005 r. Nr 57, poz. 1230),
- § 9 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2005 r. Nr 8, poz. 219),
- § 2 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2004 r. Nr 212, poz. 3312).

Warunek odliczenia nakładów remontowych, dokonania ich spłaty lub innego rozliczenia znalazł się w:

- § 13 i § 14 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2005 r. Nr 101, poz. 2166),
- § 9 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2005 r. Nr 66, poz. 1396),
- § 3 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2005 r. Nr 61, poz. 1322),
- § 14 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2005 r. Nr 48, poz. 1068),
- § 13 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2005 r. Nr 48, poz. 1052),
- § 7 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2005 r. Nr 36, poz. 831),
- § 10 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2004 r. Nr 236, poz. 3636),
- § 7 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2004 r. Nr 236, poz. 3634),
- § 7 uchwały Rady (...) (Dz. Urz. z 2004 r. Nr 2213, poz. 3325).

Tytko to przykładowe wyliczenie pokazuje, zdaniem pełnomocnika, iż sposób interpretowania art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i zapisów art. 7 i art. 94 Konstytucji RP nie jest jednoznaczny. Jest on różnie interpretowany nie tylko przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ale także przez organ nadzoru.

W ocenie Gminy, uchwała jest zgodna z prawem. Samo wyrażenie zgody na udzielenie bonifikaty przez organ stanowiący jednostki z pozostawieniem warunków jej udzielenia organowi wykonawczemu mogłoby spowodować ustalanie różnych warunków udzielenia bonifikaty w tych samych przypadkach. Natomiast określenie ich w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego powoduje ich jednolitość i identyczne stosowanie w stosunku do wszystkich mieszkańców gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył § 4 ust. 4 i 5 uchwały Rady (...) z dnia (...) w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy (...) na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Skargę taką wnosi organ nadzoru w przypadku, gdy upłynął już okres 30 dni od dnia doręczenia mu aktu, a akt ten jest sprzeczny z prawem i to w stopniu „istotnym”, a zatem zachodzą przesłanki do stwierdzenia jego nieważności. W takim przypadku organ nadzoru nie może już we własnym zakresie dokonać stwierdzenia nieważności, może jedynie zaskarżyć akt do sądu administracyjnego. Skarga ta stanowi swoiste rozszerzenie i przedłużenie uprawnień nadzorczych organów sprawujących nadzór nad działalnością komunalną i uznać należy, że może ona być złożona w takim zakresie, w jakim nadzór ten jest wykonywany (por. T. Woś, Postępowanie sędow-administracyjne, Warszawa 1996, s. 66.).

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zgodnie z Konstytucją akty prawa miejscowego charakteryzują się następującymi cechami:

- a) mogą być stanowione wyłącznie przez organy wymienione w ustawie zasadniczej;
- b) mogą być stanowione wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94);
- c) zakres regulacji aktów prawa miejscowego jest wyznaczony ramami udzielonego upoważnienia;
- d) warunkiem koniecznym ich mocy wiążącej jest ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego, jako akty wykonawcze, nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być zatem podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Uchwała rady gminy, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w tzw. upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Dodać należy, że przepis udzielający kompetencji prawodawczej, podlega wykładni dosłownej. Zgodnie z konstytucyjną zasadą państwa prawa i wyprowadzonymi z niej zasadami przywoitej legislacji, treść przepisów upoważniających nie może być korygowana przez za biegi wykładni rozszerzającej czy zwężającej.

Akt wykonawczy jest powiązany z ustawą dwojakiego rodzaju więziami:

- a) kompetencyjną – jest wydawany wyłącznie na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawę,
- b) funkcjonalną – jest związany z treścią ustawy i służy do jej wykonania.

Przerwanie obu wskazanych więzi lub tylko jednej z nich powoduje, że akt wykonawczy traci moc obowiązującą, gdyż traci swój charakter oraz podstawę kompetencyjną.

Konsekwencją wydawania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, nawet jeżeli służyłoby to wykonaniu ustawy, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004 r., s. 229).

Norma wynikająca z treści przepisu art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami daje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego (art. 4 pkt 9 ustawy) uprawnienia do zastosowania bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości, określając przypadki kiedy bonifikata może być zastosowana i warunki, które muszą być zachowane, aby można było jej udzielić (zgoda właściwych organów).

Postanowienia art. 68 określają zatem zarówno przypadki i warunki udzielania bonifikaty, jak i przypadki kiedy może mieć miejsce zwrot tej bonifikaty. Sformułowanie tego przepisu nie daje organom samorządu uprawnień do ustalania, w drodze aktu prawa miejscowego, innych niż w nim ujęte możliwości udzielania bonifikaty. W ocenie Sądu przepis art. 68 ustawy zawiera kompletną regulację w zakresie udzielania i żądania zwrotu

bonifikaty nie zostawiając miejsca żadnemu organowi do uszczegóławiania zapisów, tym samym podstaw do podejmowania aktów skierowanych do ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu. Zasadnie zatem Wojewoda uznał, iż Rada (...) nie miała podstaw do uzależniania w uchwale zasad udzielenia bonifikaty od spełnienia określonych warunków, skoro zasady te zostały ustalone w ustawie bez upoważnienia co do możliwości ich uszczegóławiania. Udzielenie bonifikaty może więc zostać uzależnione tylko od przesłanek wskazanych w art. 68 ust. 1 pkt 1–9 ustawy, inne zaś nie mogą być formułowane.

Zgodnie z przepisem art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), uwzględnienie skargi na akt organu samorządu terytorialnego następuje w wyroku stwierdzającym nieważność aktu w całości lub w części. Przepis ten pozostaje w związku z przepisem art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), który stanowi, iż nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wyrok sądu stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki prawne ex tunc, oznacza więc, że przedmiotowy akt nie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania.

Powyższe rozważania prowadzą do akceptacji stanowiska i argumentacji Wojewody Dolnośląskiego o sprzeczności z prawem omawianej uchwały Rady (...) z dnia (...) w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy (...). Skoro zaś zarzuty zawarte w skardze i przesłanki, na których zostały oparte, są uzasadnione, skargę należało uwzględnić na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Rozstrzygnięcie zawarte w punkcie III wyroku znajduje umocowanie w art. 200 powyższej ustawy.

2522

Sygn. akt IV SA/Wr 396/05

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 5 września 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA (...)
Sędziowie WSA (...)

Protokolant (...)

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 5 września 2006 r. przy udziale ----- sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy w (...) z dnia (...) nr (...) w przedmiocie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę (...) w 2005 r.

- I. stwierdza nieważność § 9, § 11, § 12 ust. 2, § 15 ust. 3, § 16 ust. 1, § 18 ust. 2, § 19 ust. 3, § 21, § 24, § 29, § 31 ust. 1 uchwały Rady Gminy (...) z dnia (...),
- II. zasądza od Gminy (...) na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego przed sądem administracyjnym.

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1592 ze zm.), Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 9; § 11, § 12 ust. 2, § 15 ust. 3, § 16 ust. 1, § 18 ust. 2, § 19 ust. 3, § 21, § 24; § 29, § 31, ust. 1 uchwały nr (...) Rady Gminy (...) z dnia (...) w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych

świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę (....) w 2005 r.

Na sesji w dniu (....) Rada Gminy (....) podjęła uchwałę nr (....) w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę w 2005 r.

W przepisie § 9 uchwały postanowiono, że dodatek motywacyjny wypłaca się z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia. W ramach § 19 ust. 3 uchwały postanowiono, że dodatek za warunki pracy wypłaca z dołu w terminie wypłat. Powyższymi przepisami Rada Gminy uregulowała kwestię terminu określonych składników wynagrodzenia. Jak wynika z postanowień art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 roku Nr 118, poz. 1112 ze zm.) wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (ust. 3), których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w I wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3.

Przepis § 12 ust. 2 uchwały stanowi, że dodatek za wysługę lat przysługuje: 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki tego dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca, 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku wyższej jego stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca. Przepis §16 ust. 1 uchwały stanowi, iż prawo do dodatku funkcyjnego powstaje pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawstwa klasy lub funkcji opiekuna stażu, a jeżeli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.

W ramach powyższych przepisów Rada Gminy ustaliła zasady odnoszące się do początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę. Zgodnie z art. 39 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 roku Nr 118, poz. 1112 ze zm.) zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. W razie zmiany miejsca pracy, pociągającej za sobą zmianę wysokości wynagrodzenia, prawo do wynagrodzenia odpowiadającego nowemu miejscu pracy przysługuje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, następującego po objęciu obowiązków pracowniczych w nowym miejscu pracy, jeżeli objęcie tych obowiązków nie nastąpiło od dnia pierwszego danego miesiąca kalendarzowego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe postanowienia uchwały stanowią powtórzenia ustawy, która rozstrzyga o momencie zmiany wynagrodzenia. 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego we (...), w którym stwierdza się, że 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 z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Zdaniem organu nadzoru regulacje uchwały w określonych przypadkach mogą doprowadzić do naruszenia art. 30 ust. 1 i 6, art. 38 ustawy Karta Nauczyciela, a także art. 80 kodeksu pracy. Wskazać choćby można na przypadek, kiedy przed zatrudnieniem na stanowisku z dodatkiem funkcyjnym, pracownik był wcześniej wynagradzany na podstawie innych przepisów niż Karta Nauczyciela. W takim przypadku dodatek funkcyjny, zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela, należy się od pierwszego dnia zatrudnienia. Dodatek funkcyjny i za wysługę lat jest elementem wynagrodzenia, który przysługuje obligatoryjnie w przypadkach określonych prawem. Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

Rada nie ma zatem prawa wprowadzać uregulowań sprzecznych z ustawą. Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Regulamin ma charakter przepisu wykonawczego i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa,

w tym m.in. wynikających z art. 94 Konstytucji RP i art. 9 kodeksu pracy. Chodzi w szczególności o ustanawianie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a odnośnie do unormowań z zakresu prawa pracy – dodatkowo o rozwiązania nie mniej korzystne od postanowień wynikających dla pracowników z przepisów kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Słusznie podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2002 roku, że regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia oraz dodatków mieszkaniowych nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla nauczyciela niż przepisy prawne powszechnie obowiązujące (II SA 687/02, „Przegląd Pracy” 2002/10/39).

Zdaniem organu nadzoru w kompetencji art. 30 ust. 6 do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą. Wyjątkiem od powyższej zasady są przepisy art. 39 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela. Nie mają one jednak zastosowania w tak szerokim zakresie, jaki wynika z hipotez zakwestionowanych przepisów uchwały.

Przepis § 11 uchwały stanowi, iż przyznanie dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektorów następuje po uprzednim zasięgnięciu opinii zakładowych organizacji związkowych. W § 15 ust. 3 regulaminu uchwalono, że decyzja o przyznaniu dodatku funkcyjnego wymaga uprzedniego zaopiniowania przez zakładową organizację związkową. Przepis § 24 regulaminu stanowi, iż nagrody przyznaje dyrektor szkoły lub przedszkola po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i związków zawodowych działających na terenie szkoły lub przedszkola, a w przypadku nagród organu prowadzącego Wójt Gminy (...) po zasięgnięciu opinii oddziałowej organizacji związkowej, W § 29 uchwały uchwalono, że dyrektor przyznaje nagrodę po uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową a organ prowadzący po uzyskaniu opinii oddziałowej organizacji związkowej.

W ramach powyższych przepisów Rada Gminy (...) przewidziała udział organizacji związkowych w podjęciu decyzji o przyznaniu dodatku funkcyjnego i motywacyjnego oraz udział rady pedagogicznej i związków zawodowych w podjęciu decyzji o przyznaniu nagród ze specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.

W świetle cytowanych postanowień nie budzi wątpliwości, iż wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje dyrektor. Jest to jego ustawowa kompetencja i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą następować wyłącznie na skutek wyraźnej kompetencji ustawowej. Wprowadzenie obowiązku uzyskania opinii związku zawodowego, czy to przy nagrodzie dla nauczyciela, czy to przy dodatku motywacyjnym 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 podkreślić, iż zakres indywidualnej ochrony pracownika przez działające w zakładzie pracy związki zawodowe określają przepisy kodeksu pracy, ustawa o związkach zawodowych oraz ustawa Karta Nauczyciela. Tylko w tym zakresie związki zawodowe mają przyznane uprawnienia do indywidualnej ochrony pracownika. Przepis art. 26 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 roku Nr 79, poz. 854 ze zm.) ustanawia zakres działania związku zawodowego, do którego należy:

- 1) zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy,
- 2) zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy i organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw pracowników,
- 3) sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy,
- 4) kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy i współdziałanie z państwową inspekcją pracy,
- 5) zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 kodeksu pracy, jeżeli przepisy prawa pracy przewidują współdziałanie pracodawcy z zakładową organizacją związkową w indywidualnych sprawach ze stosunku pracy, pracodawca ma obowiązek współdziałać w takich sprawach z zakładową organizacją związkową reprezentującą pracownika z tytułu jego członkostwa w związku zawodowym albo wyrażenia zgody na obronę praw pracownika niezrzeszonego w związku – zgodnie z ustawą o związkach zawodowych. Artykuł 7 ustawy o związkach zawodowych natomiast stanowi, iż w zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej. W sprawach indywidualnych stosunków pracy związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków. Na wniosek pracownika niezrzeszonego związek zawodowy może podjąć się obrony jego praw i interesów wobec pracodawcy.

Nie budzi wątpliwości organu nadzoru, iż związek zawodowy może bronić praw poszczególnych pracowników, ale tylko przy ich akceptacji. Już zatem z powołanych przepisów wynika, iż indywidualna obrona pracowników może mieć miejsce tylko po wyrażeniu zgody przez nauczyciela niezrzeszonego w związku zawodowym. Zdaniem Organu Nadzoru opinie w indywidualnych sprawach w zakresie wynagrodzeń, wyróżnień i awansów mogą mieć miejsce tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi. Przekładem jest art. 6a ust. 7 Karty 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”.

Wprowadzenie dodatkowego, zewnętrznego organu do współdziałania w zakresie przyznawania indywidualnie poszczególnych składników wynagrodzenia oraz nagród musi mieć wyraźne umocowanie ustawowe.

W świetle art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
 - 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
 - 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach
- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.

Zgodnie z postanowieniami art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli uwzględniając w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo-wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma 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 organów szkoły oraz gminy kosztem organizacji związkowych. Dodatkowo należy uwzględnić prawo pracownika do ochrony tajemnicy wynagrodzenia, jego składników i wysokości.

Rodzaje organów szkoły wskazuje ustawa o systemie oświaty, powołując zasadniczo dwie grupy organów. Pierwsza grupa to organy obligatoryjne, do których zaliczamy dyrektora, radę pedagogiczną oraz samorząd uczniowski. Druga zaś grupa organów to 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.

W przepisie § 18 ust. 2 regulaminu postanowiono, że dodatek za uciążliwe warunki pracy przysługuje nauczycielom, którzy w danym miesiącu przepracowali co najmniej 40 godzin w takich warunkach. Mocą niniejszego przepisu Rada Gminy uzależniła prawo do przyznania dodatku za uciążliwe warunki pracy od ilości godzin przepracowanych przez nauczyciela w takich warunkach w wymiarze miesięcznym.

Jak wynika z treści postanowień art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela nauczycielom pracującym w trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. Uciążliwe warunki pracy zostały wyliczone w § 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181), obowiązującego w chwili podjęcia uchwały. Nauczyciel wykonujący swoją pracę w warunkach wskazanych w rozporządzeniu posiada zatem uprawnienie do dodatku w wysokości ustalonej w regulaminie wynagradzania. Rada gminy nie posiada natomiast kompetencji do wprowadzania regulacji uzależniających nabycie prawa do dodatku tego rodzaju od liczby godzin przepracowanych w takich warunkach.

Przepis § 31 uchwały stanowi, iż nauczycielowi zatrudnionemu w szkole lub przedszkolu, który w dniu wolnym od pracy realizuje zlecone przez dyrektora i odpowiednio udokumentowane zorganizowane zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymuje za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za przepracowane godziny ponadwymiarowe, nie więcej niż cztery.

Zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 4 Karty Nauczyciela minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy – uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględnia osobistą stawkę zaszeregowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy. Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy – nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują

zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową.

Kompetencja do unormowania sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy została powierzona ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania i nie wchodzi w zakres upoważnienia kompetencyjnego organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego.

Na rozprawie w dniu 9 maja 2006 r., pełnomocnik strony skarżącej złożył pismo procesowe będące rozszerzeniem skargi. Wojewoda Dolnośląski wniósł w nim dodatkowo o stwierdzenie nieważności § 21 przedmiotowej uchwały.

W przepisie § 21 uchwały Rada Gminy uregulowała kwestie związane z ustaleniem prawa do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Tej regulacji organ nadzoru zarzuca istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 908 ze zm.) poprzez wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Zgodnie z normą z wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący, w ramach regulaminu, ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, gdzie mowa jest o szczegółowych warunkach przyznawania dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie przyznanych organowi prowadzącemu kompetencji. Przyznanie dodatku polega na udzieleniu dodatku, wyrażeniu zgody na jego wypłacenie. Ustawodawca posługuje się wyraźnie dwoma sformułowaniami: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Racjonalność działania prawodawcy nie pozwala zatem utożsamiać „warunków przyznawania” z „warunkami wypłacania”.

Wskazanie w uchwale, za jakie godziny ponadwymiarowe nauczycielowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia stanowi, zdaniem organu nadzoru, przekroczenie upoważnień ustawowych, ponieważ Rada Gminy nie ma kompetencji do ustalenia, kiedy nabywa się prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, a więc ustalenia, jakie godziny pracy należy traktować jako dające prawo do wynagrodzenia. Może ona jedynie ustalić warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia, a więc wskazywania, na jakiej podstawie ustalane jest wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób, w jaki jest wypłacane.

Brak przepisu § 21 uchwały, w wyniku stwierdzenia jego nieważności, nie spowoduje braku regulacji, w oparciu o które można będzie ustalić, jak obliczyć wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, a także w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia. Skoro ustawodawca nie przyznał kompetencji do wprowadzenia szczegółowej regulacji w drodze uchwały Rady Gminy, to należy uznać, że mają tu zastosowanie przepisy Karty Nauczyciela oraz odpowiednio Kodeksu pracy. Zasadą jest wskazany wyżej art. 80 Kodeksu pracy oraz wydane na podstawie Kodeksu pracy poszczególne rozporządzenia, w tym rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz. U. z 1996 r. Nr 60, poz. 281), wydane w oparciu o art. 298² Kodeksu pracy, oraz z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. z 1996 r. Nr 62, poz. 289 ze zm.), wydane w oparciu o art. 297 Kodeksu pracy. W § 5 rozporządzenia z 29 maja 1996 r. stwierdza się, że przy ustalaniu wynagrodzenia za czas zwolnienia od pracy oraz za czas niewykonywania pracy, gdy przepisy przewidują zachowanie przez pracownika prawa do wynagrodzenia, stosuje się zasady obowiązujące przy ustalaniu wynagrodzenia za urlop, z tym że składniki wynagrodzenia ustalane w wysokości przeciętnej oblicza się z miesiąca, w którym przypadło zwolnienie od pracy lub okres niewykonywania pracy.

W piśmie z dnia 23 maja 2006 r. Gmina (...) poinformowała Sąd, że uchwała nr (...) Rady Gminy (...) z dnia (...) w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę (...) w 2005 r., została uchylona w dniu (...) uchwałą Rady Gminy nr (...). W związku z uchyleniem aktu stanowiącego przedmiot skargi, Gmina wniosła o umorzenie postępowania.

W piśmie z dnia 21 czerwca 2006 r. Wojewoda Dolnośląski poinformował Sąd, że podtrzymuje skargę. Zdaniem strony skarżącej utrata mocy obowiązującej uchwały nr (...) Rady Gminy (...) z dnia (...) nie jest równoznaczna z usunięciem skutków naruszenia prawa, albowiem w oparciu o zakwestionowane przepisy zaskarżonej uchwały były w roku 2005 wypłacane wynagrodzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez

kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył postanowienia uchwały nr (...) Rady Gminy (...) z dnia (...). w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę (...) w 2005 r. na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Skargę taką wnosi organ nadzoru w przypadku, gdy upłynął już okres 30 dni od dnia doręczenia mu aktu, a akt ten jest sprzeczny z prawem i to w stopniu „istotnym”, a zatem zachodzą przesłanki do stwierdzenia jego nieważności. W takim przypadku organ nadzoru nie może już we własnym zakresie dokonać stwierdzenia nieważności, może jedynie zaskarżyć akt do sądu administracyjnego. Skarga ta stanowi swoiste rozszerzenie i przedłużenie uprawnień nadzorczych organów sprawujących nadzór nad działalnością komunalną i uznać należy, że może ona być złożona w takim zakresie, w jakim nadzór ten jest wykonywany (por. T. Woś, Postępowanie sądowno-administracyjne, Warszawa 1996, s. 66).

Przepisami § 9 i § 19 ust. 3 uchwały, Rada Gminy uregulowała kwestię terminu wypłat określonych składników wynagrodzenia nauczycieli.

Nauczyciele należą do jednej z nielicznych grup zawodowych, które otrzymują wynagrodzenie miesięcznie z góry, a nie z dołu. Zgodnie z przepisami art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 roku Nr 118, poz. 1112 ze zm.), wypłata wynagrodzenia powinna nastąpić w pierwszym dniu miesiąca, chyba że ten dzień jest dniem ustawowo wolnym od pracy. W takim przypadku wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Powyższa zasada dotyczy wynagrodzenia zasadniczego i stałych składników wynagrodzenia, np. dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego czy dodatku funkcyjnego. Pozostałe składniki wynagrodzenia, np. wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe 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. Karta Nauczyciela przewiduje ponadto możliwość dokonania wypłaty - w przypadkach szczególnie uzasadnionych - w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, które nauczyciel otrzymuje z góry.

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

Przepis § 12 ust. 2 uchwały stanowi, że dodatek za wysługę lat przysługuje: 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki tego dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca, 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku wyższej jego stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca. Postanowienia § 16 ust. 1 uchwały stanowią, iż prawo do dodatku funkcyjnego powstaje pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawstwa klasy lub funkcji opiekuna stażu, a jeżeli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia. W ramach powyższych przepisów Rada Gminy ustaliła zasady odnoszące się do początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, iż powyższe regulacje stanowią powtórzenia postanowień art. 39 ust. 1 i 3 ustawy Karty Nauczyciela, która rozstrzyga o momencie zmiany wynagrodzenia.

Ponieważ, w myśl przepisów Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mają charakter podstawowy (art. 94), toteż uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (ustaw). Oznacza to również, że w uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Zgodnie z przepisem § 118 w zw. z § 143 załącznika do 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 zatem prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych (błąd superfluum). Jeżeli jakiś przepis jest zawarty w ustawie, to powtarzanie go w akcie wykonawczym jest zbyteczne, ponieważ w ten sposób niczego się nie normuje. W następstwie stosowania powtórzeń mogą natomiast powstać liczne nieporozumienia. Przy powtórzeniach okazuje się, że niektóre wypowiedzi ustawodawcy są normatywnie zbędne. Musi to prowadzić do wątpliwości, z których fragmentów tekstu prawnego należy odtwarzać normy i jaka jest ranga tych norm (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004 r., s. 238). Nie można, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, treści zawartych w ustawach nawet „powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować” (wyrok U 5/98, OTK ZU 1999 Nr 5, poz. 99, s. 42). Także NSA, w wyroku z dnia 14 października 1999 r. wyraźnie stanął na stanowisku, iż: „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" (II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Również Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, OSN z 2001 r., Nr 24, poz.704) podkreślił: „iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych”.

Rada gminy nie ma zatem prawa wprowadzać uregulowań sprzecznych z ustawą. Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Regulamin ma charakter przepisu wykonawczego i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, w tym m.in. wynikających z art. 94 Konstytucji RP i art. 9 kodeksu pracy. Chodzi w szczególności o ustanawianie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a odnośnie do unormowań z zakresu prawa pracy – dodatkowo o rozwiązania nie mniej korzystne od postanowień wynikających dla pracowników z przepisów kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Słusznie podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2002 roku, że regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia oraz dodatków mieszkaniowych nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla nauczyciela niż przepisy prawne powszechnie obowiązujące (II SA 687/02, Pr. Pracy 2002/10/39).

Zdaniem Sądu w kompetencji określonej w przepisie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą. Wyjątkiem od powyższej zasady są przepisy art. 39 ust. 1 i 3 Karty. Nie mają one jednak zastosowania w tak szerokim zakresie, jaki wynika z hipotez zakwestionowanych przepisów uchwały.

W ramach przepisów § 11, § 15 ust. 3, § 24 i § 29, Rada Gminy (...) przewidziała udział organizacji związkowych w podjęciu decyzji o przyznaniu dodatku funkcyjnego i motywacyjnego oraz udział rady pedagogicznej i związków zawodowych w podjęciu decyzji o przyznaniu nagród ze specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.

W zakresie nagród podstawą dla działania Rady jest przepis art. 49 ust. 1a Karty Nauczyciela, zgodnie z którym „organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo-wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku. Przepis ten zawiera delegację do ustalania przez organy prowadzące szkoły kryteriów i trybu przyznawania nauczycielom zatrudnionym w tych szkołach nagród organu prowadzącego i nagród dyrektora szkoły, pochodzących ze środków zarezerwowanych w budżetach tych organów W przypadku jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do podjęcia przedmiotowej uchwały posiada organ stanowiący jednostki (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa). Projekt tej uchwały powinien zostać przekazany w trybie określonym w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.) odpowiednim instancjom związków zawodowych zrzeszających nauczycieli w celu wyrażenia opinii.

W świetle postanowień art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 roku, Nr 118, poz. 1112 ze zm.), organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

1. wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
2. szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
3. wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach,

w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w pkt 1–3, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.

Z przedstawionych uregulowań wynika, iż w Karcie Nauczyciela stworzono mechanizm corocznego waloryzowania wynagrodzeń nauczycieli, gdyż wraz ze wzrostem wysokości kwoty bazowej zwiększana będzie wysokość średniego wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego.

Na gruncie przepisów art. 30 Karty Nauczyciela wprowadzonych ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. wątpliwość budziła kwestia konieczności uzgadniania regulaminu ze związkami zawodowymi. Wątpliwości te rozstrzygnęła nowela z dnia 15 lipca 2004 r. (Dz. U. Nr 179, poz. 1845), która wprowadziła do art. 30 ust. 6a stwierdzający, iż regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Inną kwestią, która budziła spory interpretacyjne, jest ustalenie, czy regulamin posiada cechy regulaminu wyrażania, o którym mowa w art. 77² k.p. Należy stwierdzić, iż zakresy obowiązywania regulaminu i regulaminu

wynagradzania są odmienne. Regulamin ustalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma charakteru zakładowego, charakterystycznego dla regulaminu wynagradzania. Regulamin wynagradzania wprowadzany jest przez pracodawcę, podczas gdy regulamin, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, uchwała właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej szkoły na określonym terenie. W wyroku z 10 lipca 2001 r., SA/Wr 2729/00 (OSS 2002, Nr 1, poz. 19) NSA uznał, iż regulamin wynagradzania nauczycieli nie jest regulaminem wynagradzania w rozumieniu 77² k.p. Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w ujęciu funkcjonalnym jego moc została zrównana z rozporządzeniem wykonawczym. Także w uchwale z dnia 24 września

2001 r., (OPS 7/01 (ONSA 2002, Nr 1, poz. 8), NSA w składzie 7 sędziów, stanął na stanowisku, iż regulamin, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, obejmujący swym zasięgiem więcej niż jedną szkołę, nie jest regulaminem wynagradzania w rozumieniu 77² § 1 k.p. W uzasadnieniu NSA wskazał, iż uchwalenia regulaminu dotyczącego niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli wszystkich szkół prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego nie można traktować w kategoriach kompetencji pracodawcy rozumianego tak, jak to nakazuje art. 3 k.p.

Dodatki motywacyjny i funkcyjny są przyznawane w ramach stosunku pracy przez pracodawcę. Jest to czynność z zakresu prawa pracy. Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną (a więc taką, jak szkoły) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba (art. 3 § 1 k.p.).

Zgodnie z art. 39 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) Dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki, 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. Uprawnienia te nie przysługują dyrektorom jednooddziałowych przedszkoli oraz kierownikom szkół podstawowych (szkół filialnych) podporządkowanych organizacyjnie innej szkole. Uprawnienia te przysługują odpowiednio organowi prowadzącemu przedszkole lub dyrektorowi szkoły, któremu szkoła filialna jest organizacyjnie podporządkowana. Z kolei ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.) wyznaczyła wójta (burmistrza prezydenta miasta), jako osobę uprawnioną do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły. W przepisie art. 4 pkt 4 tej ustawy czytamy bowiem, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za podmioty określone w art. 1, zwane dalej „pracodawcami samorządowymi”, dokonują w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych będących samodzielnymi pracodawcami samorządowymi innymi niż wymienieni w pkt 1–3. Stanowisko to potwierdza brzmienie art. 33 ust 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, według którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz wykonuje uprawnienia zwierzchnictwa służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych. Uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego i funkcyjnego od zasięgnięcia opinii związków zawodowych ogranicza ustawową samodzielność dyrektora szkoły i burmistrza. Przyznaje też związkom zawodowym uprawnienie do współdecydowania o dokonaniu czynności z zakresu prawa pracy.

W ocenie Sądu modyfikacja cytowanych wyżej przepisów ustawowych mogłaby nastąpić wyłącznie w drodze aktu prawnego rangi ustawowej lub w drodze aktu wykonawczego do ustawy wydanego na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Regulamin wynagradzania nauczycieli nie jest takim aktem prawnym i nie może modyfikować ustawy, regulować odmiennie niż ustawa zasad dotyczących dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, czy też odmiennie określać podmioty uprawnione do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko organu nadzoru, iż opiniowanie wysokości i okresu przyznania dodatku motywacyjnego i funkcyjnego przez związki zawodowe może prowadzić także do naruszenia dóbr osobistych pracownika, o których mowa w art. 23 k.c., w wyniku stworzenia możliwości zapoznania się przez związki zawodowe zarówno z elementami wynagrodzenia, jak i faktem ich przyznawania. „Zawarte w art. 8, 23 ust. 1 i art. 26 pkt 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234) uprawnienie do kontrolowania przez związki zawodowe przestrzegania prawa pracy oznacza także uprawnienie do kontrolowania wysokości wynagrodzeń pracowników; nie oznacza natomiast uprawnienia do żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia pracownika bez jego zgody. Ujawnienie przez pracodawcę bez zgody pracownika wysokości jego wynagrodzenia za pracę może stanowić naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 23 i 24 kodeksu cywilnego” (uchwała SN z dnia 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93, OSNCP 1994 Nr 1, poz. 2). W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy podkreśla: „informacja o zasadach wynagradzania” może być jedynie pośrednim źródłem wiedzy o zarobkach indywidualnych pracowników, tzn. takim, który adresatowi tej informacji umożliwi uzyskanie niezbędnych danych o strukturze i globalnej wysokości (niekiedy tylko przeciętnej) wynagrodzenia poszczególnych pracowników. Dopóty można mówić o «informacji o zasadach wynagradzania», dopóki nie pozwala ona na indywidualizację informacji, tzn. przypisanie kon-

kretnego wynagrodzenia za pracę poszczególnym, personalnie określonym pracownikom. Jeżeli tak rozumieć «informację o zasadach wynagradzania» (art. 28 ustawy związkowej), to oczywiście staje się, że jest ona w pełni wystarczająca do prowadzenia działalności związkowej w zakresie ochrony interesów grupowych. Tak rozumiana informacja o wynagrodzeniach pracowniczych jest także wystarczająca do ochrony interesów indywidualnych w ustalonym w statucie związku zawodowego podmiotowym i terytorialnym zakresie jego działania. Inaczej mówiąc, informacja o wysokości wynagrodzenia konkretnego, indywidualnie określonego pracownika nie jest niezbędna do prowadzenia działalności związkowej ani w zakresie ochrony interesów grupowych, ani indywidualnych; wystarczająca więc jest w tym przedmiocie «informacja o zasadach wynagradzania» w wyżej podanym znaczeniu». Ponadto należy podkreślić, iż zakres indywidualnej ochrony pracownika przez działające w zakładzie pracy związki zawodowe określa w szczególności ustawa o związkach zawodowych i Kodeks pracy. Artykuł 26 ustawy o związkach zawodowych ustanawia zakres działania związku zawodowego, do którego należy:

- 1) zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy;
- 2) zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy i organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw pracowników;
- 3) sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 4) kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy i współdziałanie z państwową inspekcją pracy;
- 5) zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów.

Mocą przepisu § 18 ust. 2, Rada Gminy uzależniła prawo do przyznania dodatku za uciążliwe warunki pracy od ilości godzin przepracowanych przez nauczyciela w takich warunkach w wymiarze miesięcznym.

Jak wynika z przepisu art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela nauczycielom pracującym w trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. Uciążliwe warunki pracy zostały wyliczone w § 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181), obowiązującego w chwili podjęcia uchwały. Nauczyciel wykonujący swoją pracę w warunkach wskazanych w rozporządzeniu posiada zatem uprawnienie do dodatku w wysokości ustalonej w regulaminie wynagradzania. Natomiast rada gminy nie posiada kompetencji do wprowadzania regulacji uzależniających nabycie prawa do dodatku tego rodzaju od liczby godzin przepracowanych w takich warunkach.

Przepis § 31 uchwały stanowi, iż nauczycielowi zatrudnionemu w szkole lub przedszkolu, który w dniu wolnym od pracy realizuje zlecone przez dyrektora i odpowiednio udokumentowane zorganizowane zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymuje za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za przepracowane godziny ponadwymiarowe, nie więcej niż cztery.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 30 ust. 5 pkt 4 Karty Nauczyciela minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy – uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględnia osobistą stawkę zaszerogowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy. Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy – nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, iż kompetencja do unormowania sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy została wyraźnie powierzona ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania i nie wchodzi w zakres upoważnienia kompetencyjnego organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego.

W postanowieniach § 21 uchwały Rada Gminy uregulowała kwestie związane z ustaleniem prawa do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe.

Zgodnie normą z wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący, w ramach regulaminu, ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w przepisie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, gdzie mowa jest o szczegółowych warunkach przyznawania dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie przyznanych organowi prowadzącemu kompetencji. Przyznanie dodatku polega na udzieleniu dodatku, wyrażeniu zgody na jego wypłacenie. Ustawodawca posługuje się wyraźnie dwoma sformułowaniami: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Nie można zatem utożsamiać „warunków

przyznawania" z „warunkami wypłacania". Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania, a więc wydania należnych pieniędzy. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania (zachowania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Ustalenie przez Radę, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia.

W ocenie Sądu, wskazanie *expressis verbis* w uchwale, za jakie godziny ponadwymiarowe nauczycielowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia, stanowi przekroczenie upoważnień ustawowych, ponieważ Rada Gminy nie ma kompetencji do ustalenia, kiedy nabywa się prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, a więc ustalenia, jakie godziny pracy należy traktować jako dające prawo do wynagrodzenia. Może ona jedynie ustalić warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia, a więc wskazywania na jakiej podstawie ustalane jest wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób, w jaki jest wypłacane. Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że ustawodawca nie przewidział kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Gdyby były to jedynie przepisy uszczegółowujące ogólną kompetencję Rady Gminy w tym zakresie, to zastrzeżenie, wskazujące na konieczność ich uwzględnienia, musiałoby niewątpliwie znaleźć się w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, podobnie jak to uczyniono w art. 30 ust. 6 pkt 1 tej ustawy. Należy, więc stwierdzić, że o ile ustawodawca był zainteresowany przyznaniem czy pozbawieniem nauczycieli wynagrodzenia na niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, to uczynił to w drodze stosownych regulacji i w żadnym przypadku nie można przyjąć, że pozostawiono swobodę organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego do przyjęcia odmiennych uregulowań.

W oparciu o powyższe przepisy należy stwierdzić, że nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie za każdą zrealizowaną godzinę, ponadwymiarową, natomiast w przypadku godzin niezrealizowanych wynagrodzenie przysługuje wyłącznie na mocy przepisów prawa pracy, do których nie należy jednak regulamin uchwalony przez Radę Gminy.

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), uwzględnienie skargi na akt organu samorządu terytorialnego następuje w wyroku stwierdzającym nieważność aktu w całości lub w części. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, iż nieważna jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Wyrok stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki prawne *ex tunc*, oznacza więc, że przedmiotowy akt nie wywołuje skutków prawnych od dnia jego wydania.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, iż utrata mocy obowiązującej przedmiotowej uchwały nie jest równoznaczna z usunięciem skutków naruszenia prawa, albowiem w oparciu o zakwestionowane przepisy uchwały były wypłacane w roku 2005 wynagrodzenia.

2523

Sygn. akt IV SA/Wr 699/06

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 8 listopada 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA (....)
Sędziowie	Sędzia WSA (....)
	Sędzia WSA (....)
Protokolant	(....)

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 8 listopada 2006 r. przy udziale ----- sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Powiatu (...) z dnia (...) nr (...) w przedmiocie określenia zasad częściowego lub całkowitego zwalniania z ponoszenia opłat rodziców, których dzieci przebywają w rodzinach zastępczych

- I. stwierdza nieważność przepisów § 4, § 5, § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Powiatu (...) na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;
- III. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały w części określonej w punkcie I.

Uzasadnienie

Na podstawie art. 12 ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz art. 79 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.) Rada Powiatu (...) podjęła w dniu (...) uchwałę nr (...) w sprawie określenia zasad częściowego lub całkowitego zwalniania z ponoszenia opłat rodziców, których dzieci przebywają w rodzinach zastępczych.

Pismem z dnia (...) nr (...) Wojewoda Dolnośląski w oparciu o art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wniósł o stwierdzenie nieważności § 4, § 5, § 6 ust. 1 wyżej wskazanej uchwały.

Uzasadniając swe żądanie podał, że w toku badania legalności tej uchwały stwierdził, że § 4 w istotny sposób narusza art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, § 5 uchwały w sposób istotny narusza art. 79 ust. 6 wskazanej ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 143 i § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. „Zasady techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), a także § 6 ust. 1 uchwały w sposób istotny narusza art. 79 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Jak dalej wskazał, w myśl § 4 uchwały: „Opłatę za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej, o której mowa w § 2 pkt 2 niniejszej uchwały w rodzinie zastępczej ustala Starosta Lubański lub z jego upoważnienia Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w (...) w drodze decyzji administracyjnej do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania”.

Wyżej cytowany przepis § 4 uchwały jest sprzeczny z art. 79 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że opłata ta nie może przekroczyć wysokości miesięcznej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka lub osoby pełnoletniej umieszczonej w rodzinie zastępczej. W uchwale posłużono się pojęciem średni miesięczny koszt utrzymania, co sugerowałoby, iż rodzice mogą ponosić wszelkie koszty związane z utrzymaniem dziecka w rodzinie zastępczej. Jednakże zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, rodzinie zastępczej udziela się pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w niej dziecka. Z przepisu tego wynika, że rodzina zastępcza otrzymuje z pomocy społecznej świadczenie pieniężne na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego w niej dziecka, zaś w pozostałym zakresie utrzymuje dziecko z własnych środków. W związku z powyższym organ nadzoru uznał, że § 4 uchwały w sposób istotny narusza art. 79 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Z kolei przepis § 5 zaskarżonej uchwały stanowi, że „w przypadku trudnej sytuacji materialnej rodziców dziecka potwierdzonej wywiadem środowiskowym Starosta (...) lub z jego upoważnienia Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie może wydać decyzję o całkowitym lub częściowym zwolnieniu z opłaty na okres dłuższy niż rok. (ust. 1). Zwolnienie od opłat następuje na wniosek osoby zainteresowanej zobowiązanej do ponoszenia opłat lub z urzędu w oparciu o wywiad środowiskowy przeprowadzony u osoby zobowiązanej (ust. 2)”. W myśl art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej rada powiatu określa w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat, o których mowa w ust. 1, czyli za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej, o której mowa w art. 78 ust. 5 w rodzinie zastępczej, do wysokości miesięcznej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w tej rodzinie. Z treści tego przepisu wynika, że do kompetencji rady powiatu należy ustalenie warunków, na podstawie których rodzice mogą zostać zwolnieni ze wspomnianych opłat. Obejmuje to przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przez starostę przy udzielaniu zwolnień, gdyż w oparciu o art. 79 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej decyzję administracyjną o wysokości tej opłaty wydaje starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej. Ustawodawca w art. 79 ust. 3 stwierdza, że starosta ustalając wysokość opłaty rodziców dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej, uwzględnia ich sytuację rodzinną, zdrowotną, dochodową i majątkową. Natomiast art. 79 ust. 5 tej ustawy wskazuje, że starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny. Przepis art. 79 ust. 6 zawiera umocowanie rady powiatu do określenia warunków zwalniania z opłat przez starostę. Z treści powyższych przepisów wynika, że radzie powiatu przyznane zostało uprawnienie do ustalenia warunków, na podstawie których przyznawane będą zwolnienia, o których mowa w art. 79 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, a więc okoliczności odnoszących się do sytuacji materialnej rodziny, będącej podstawą zwolnienia. Rada powiatu podejmując uchwałę dotyczącą warunków zwolnień uwzględnia więc przesłanki, które odnoszą się do sytuacji materialnej rodziny. W tym zakresie kompetencji przyznanych radzie powiatu nie mieści się zastrzeżenie zawarte w § 5 zaskarżonej uchwały, dotyczące okresu, na jaki wydawana jest decyzja starosty dotycząca przedmiotowego zwolnienia. Rada Powiatu (...) uszczupla w ten sposób kompetencje, przyznane mu w drodze ustawy, gdyż to on jest organem właściwym do dokonania zwolnienia i ustalenia, na jaki czas jest ono wydane. Radzie powiatu przysługuje jedynie możliwość ustalenia, jakie warunki kwalifikują rodzinę do ubiegania się o zwolnienie. Z tych względów Rada Powiatu nie może również regulować trybu przy-

znawania zwolnienia, co czyni w § 5 ust. 2 zaskarżonej uchwały stanowiąc, że zwolnienie może nastąpić na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu i musi być poprzedzone wywiadem środowiskowym. Zapis ten bowiem nie mieści się w kompetencji przyznanej Radzie Powiatu w art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

W oparciu o art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej Radzie Powiatu przysługuje kompetencja do podjęcia zaskarżonej uchwały. Jednak zgodnie z przepisami Konstytucji organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji). Z kolei w myśl art. 7 Konstytucji uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z § 143 wskazanego wcześniej załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI z wyjątkiem § 141, w dziale V z wyjątkiem § 132, w dziale II, w dziale I rozdziały 2–7, a do przepisów porządkowych również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na podstawie odesłania zawartego w § 143 tego załącznika do aktów prawa miejscowego stosuje się jego § 115, zgodnie z którym w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Przepisy załącznika zaś precyzują ogólną zasadę konstytucyjną, z której wynika konieczność istnienia upoważnienia ustawowego do podejmowania aktów normatywnych przez radę gminy. Zakres kompetencji rady powiatu wyznaczają więc przepisy ustawy. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i stosuje się do niej wszystkie przytoczone przepisy. Przekroczenie przez Radę Powiatu kompetencji stanowi istotne naruszenie prawa.

§ 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały mówi, że zwalnia się całkowicie z ponoszenia odpłatności osoby zobowiązane, gdy dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 100% kwoty stanowiącej kryterium dochodowe. Z przepisu tego wynika, że ilekroć dochód na osobę w rodzinie nie przekroczy 100% kwoty stanowiącej kryterium dochodowe, tylekroć starosta będzie zobowiązany do udzielenia zwolnienia całkowitego z opłaty. Organ nadzoru kwestionuje, iżby decyzja w przedmiocie zwolnienia od opłaty miała charakter związany. W art. 79 ust. 5 ustawodawca posłużył się formułą: „starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty”, co przemawia za tym, że jest to decyzja uznaniowa. Starosta uwzględniła ustalone przez radę powiatu kryterium dochodowe będące warunkiem zwolnienia całkowitego, ponadto stosownie do art. 79 ust. 3 bierze pod uwagę sytuację rodzinną, zdrowotną, dochodową i majątkową, po czym wydaje decyzję o zwolnieniu lub odmowie zwolnienia. Rada Powiatu nie może w inny sposób niż to zostało wyrażone w ustawie kształtować kompetencje starosty w przedmiocie zwalniania od opłaty.

Organ nadzoru wskazał, że wprowadzenie obligatoryjnego zwolnienia od opłaty w oparciu o same tylko kryterium dochodowe jest sprzeczne z art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać. Niski dochód lub jego brak nie zawsze oznacza trudną sytuację życiową. Niekiedy osoby legitymujące się niskim dochodem lub jego brakiem posiadają całkiem pokaźny majątek. W ocenie organu przyznanie takim osobom obligatoryjnego zwolnienia wypaczałoby cel pomocy społecznej, wyrażony w art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu (...) podzieliła stanowisko organu nadzoru w zakresie niezgodności z prawem § 4 i 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały. Nie zgodziła się natomiast ze stanowiskiem organu nadzoru w zakresie niezgodności § 5 uchwały z art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Wskazała, że organ nadzoru słusznie podniósł, że rada powiatu nie jest organem uprawnionym do regulowania trybu przyznawania zwolnienia, co czyni w § 5 ust. 2 uchwały. Jednak nie może zgodzić się z zarzutem, iż radzie nie przysługuje możliwość ustalenia na jaki czas jest udzielane zwolnienie. Przepis art. 79 ust. 2 i 5 ustawy o pomocy społecznej przyznaje staroście kompetencje do wydawania decyzji administracyjnej ustalającej wysokość opłaty oraz upoważnienie do częściowego zwolnienia lub odstąpienia od wymierzenia opłaty. Natomiast ust. 6 tego przepisu stanowi, że rada powiatu określa w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia rodziców z opłat. Zdaniem Rady pod pojęciem wspomnianych warunków należy rozumieć także możliwość ustalenia przez radę maksymalnego terminu, na jaki może nastąpić zwolnienie. Dopiero przy tak ustalonych wytycznych starosta wydaje stosowną decyzję, przy czym nie następuje tu uszczuplenie kompetencji starosty, gdyż wydana przez niego decyzja określa okres zwolnienia, jednak nie dłuższy niż ten, który wynika z warunków ustalonych przez radę.

Wyrokiem z dnia 6 stycznia 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał skargę Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) za zasadną stwierdzając, że przepisy §§ 4–6 ust. 1 zaskarżonej uchwały zostały wydane z naruszeniem prawa.

Od powyższego wyroku Sądu została wywiedziona, przez stronę skarżącą, skarga kasacyjna. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), a w konsekwencji nieuwzględnienie skargi Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...).

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, pełnomocnik Rady Powiatu (...) wniósł o jej oddalenie i wskazał, że prowadzenie postępowania jest bezprzedmiotowe, gdyż Rada uznała za zasadne zastrzeżenia Wojewody Dolnośląskiego do uchwały nr (...) i zaskarżona uchwała została uchylona.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia (...), sygn. akt (...) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny zważył, iż Sąd pierwszej instancji wadliwie zastosował przepis art. 82 ustawy o samorządzie powiatowym, gdyż w wypadku, gdy przepis uchwały jest przepisem prawa miejscowego i w sposób istotny narusza prawo, należało stwierdzić jego nieważność.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Art. 190 stanowi, że sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sądy administracyjne powołane zostały do kontroli m.in. aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Sąd uwzględniając skargę, na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 cytowanej wyżej ustawy stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Z kolei art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) mówi, że: „nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono przedłożenia uchwały w terminie 7 dni, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego”.

W niniejszym postępowaniu Sąd dokonał kontroli uchwały Rady Powiatu (...) z dnia (...) w sprawie określenia zasad częściowego lub całkowitego zwalniania z ponoszenia opłat rodziców, których dzieci przebywają w rodzinach zastępczych.

Wyżej wskazana uchwała została podjęta na podstawie art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym rada powiatu określa w drodze uchwały warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat, o których mowa w ust. 1. Stosownie do ust. 1 tego przepisu za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej oraz osoby pełnoletniej, o której mowa w art. 78 ust. 5, opłatę, do wysokości miesięcznej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w tej rodzinie, wnoszą rodzice.

W § 4 zaskarżona uchwała stanowi, że: „opłatę za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej, o której mowa w § 2 pkt 2 niniejszej uchwały w rodzinie zastępczej ustala Starosta (...) lub z jego upoważnienia Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w (...) w drodze decyzji administracyjnej do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania”.

Zatem słuszne jest stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, iż cytowany § 4 zaskarżonej uchwały w istotny sposób narusza przepis art. 79 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, z którego wynika, że maksymalna wysokość opłaty wnoszona przez rodziców z tytułu pobytu dziecka w rodzinie zastępczej nie może przekroczyć wysokości miesięcznej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w tej rodzinie. Maksymalną wysokość opłaty wnoszonej przez rodziców określa więc wyłącznie art. 79 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Z kolei z treści przepisu § 4 zaskarżonej uchwały wynika, że opłata ta nie może przekroczyć wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania. W związku z powyższym rada powiatu nie była umocowana do określenia wysokości maksymalnej opłaty – wnoszonej przez rodziców z tytułu pobytu dziecka w rodzinie zastępczej – w odmiennej wysokości niż wynikającej z art. 79 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Słuszność ma zatem organ nadzoru twierdząc, iż „wyznacznikiem wielkości opłaty jaką mogą ponieść rodzice za pobyt ich dziecka w rodzinie zastępczej jest wysokość pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka, a nie globalny koszt utrzymania, jak przyjęto w uchwale”. Wskazać należy, iż Rada Powiatu w odpowiedzi na skargę podziela stanowisko organu nadzoru w zakresie niezgodności z prawem § 4 zaskarżonej uchwały, dodając że wprowadzając regulacje odwołujące się do średniego miesięcznego kosztu utrzymania potraktowała w sposób uprzywilejowany rodziców zastępczych, którzy w ten sposób otrzymywaliby zwrot kosztów całkowitego utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej.

W § 5 zaskarżona uchwała mówi, że „w przypadku trudnej sytuacji materialnej rodziców dziecka potwierdzonej wywiadem środowiskowym Starosta (...) lub z jego upoważnienia Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie może wydać decyzję o całkowitym lub częściowym zwolnieniu z opłaty na okres dłuższy niż rok (ust. 1). Zwolnienie od opłat następuje na wniosek osoby zainteresowanej zobowiązanej do ponoszenia opłat lub z urzędu w oparciu o wywiad środowiskowy przeprowadzony u osoby zobowiązanej (ust. 2)”.

Należy przychylić się do stanowiska organu nadzoru, że przepis § 5 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji oraz § 143 i § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. „Zasady techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej rada powiatu określa, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat, o których mowa w ust. 1, tj. z tytułu pobytu dziecka w

rodzinie zastępczej. Stosownie do art. 79 ust. 3 tej ustawy starosta ustalając wysokość opłaty rodziców dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej, uwzględnia ich sytuację rodzinną, zdrowotną, dochodową i majątkową. W myśl art. 79 ust. 5 ustawy starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny.

Podkreślenia wymaga, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04 stwierdził, że termin „warunki”, o których mowa w art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej należy rozumieć jako czynniki uzależniające przyznanie zwolnienia. Rada określając te warunki konkretyzuje przesłanki wymienione w ust. 3 i 5 tego przepisu (OSS2005/2/43).

Sąd w wyroku tym stwierdził również, że norma kompetencyjna zawarta w art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej upoważniająca do określenia warunków zwalniania z opłat, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie tego pojęcia mieści się także prawo do wydawania przez organy samorządu uchwał wprowadzających klauzule dodatkowe reglamentujące terminy zwalniania z opłat.

Wskazany wyżej przepis art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie upoważnia zatem rady powiatu do określenia terminu zwalniania z opłat. Możliwość wprowadzenia do decyzji administracyjnych dodatkowych postanowień w postaci terminu końcowego musi w wyraźny sposób wynikać z przepisu odrębnego. Przepisem tym nie jest jednak wspomniany art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Wobec powyższego uwzględnić należy argument organu nadzoru, iż § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały uszczupla ustawowe kompetencje starosty, który jest organem właściwym do przyznawania zwolnienia i ustalenia na jaki czas jest ono wydane. Nie można jednakże podzielić stanowiska Rady Powiatu wyrażonego w odpowiedzi na skargę, że pod pojęciem warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat należy rozumieć także możliwość ustalenia przez radę maksymalnego terminu tego zwolnienia, jak również stanowiska, że ustalenie tego terminu przez radę nie powoduje uszczuplenia kompetencji starosty, gdyż wydana przez niego decyzja określa okres zwolnienia, jednak nie dłuższy niż ten, który wynika z warunków ustalonych przez radę.

W kwestii przepisu § 5 ust. 2 zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, iż w istotny sposób narusza on art. 79 ust. 6 ustawy, który nie upoważnia rady powiatu do określenia procedury zwolnienia z opłat, o których mowa w art. 97 ust. 1. Nadto § 5 ust. 2 zaskarżonej uchwały modyfikuje przepis art. 79 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1 na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny. Ponadto § 5 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały stanowi o konieczności przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, a zatem regulują tryb postępowania w zakresie wydawania decyzji przez starostę.

Na marginesie zaznaczyć należy, iż pojęcie wywiadu środowiskowego reguluje art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zaś procedura podejmowania decyzji przez starostę w przedmiocie zwolnienia rodziców z opłat została uregulowana w przepisie art. 106 ust. 4 tej ustawy, z którego wynika, że decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia wydaje się po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego.

§ 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały mówi, że zwalnia się całkowicie z ponoszenia odpłatności osoby zobowiązane, gdy dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 100% kwoty stanowiącej kryterium dochodowe.

Wyżej wskazany przepis wprowadza obligatoryjne zwolnienie z opłat.

Sąd zgadza się ze stanowiskiem organu nadzoru w tej kwestii, iż § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały narusza art. 79 ust. 5 ustawy, ponieważ decyzja starosty, o której mowa w art. 79 ust. 5 ma charakter wyłączności uznaniowej. Rada powiatu nie jest zatem uprawniona do wprowadzenia obligatoryjnego zwolnienia z opłat, o których mowa w art. 79 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Stwierdzić należy, iż zaskarżone przepisy § 4, 5 i 6 ust. 1 uchwały naruszają art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a także art. 7 Konstytucji, w myśl którego uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Zaskarżone przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisy uchwały naruszają także zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad, techniki prawodawczej. W myśl tych przepisów w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Przepisy załącznika precyzują ogólną zasadę konstytucyjną, z której wynika konieczność istnienia upoważnienia ustawowego do podejmowania aktów normatywnych przez radę gminy. Zakres kompetencji rady powiatu wyznaczają więc przepisy ustawy. Uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia jest aktem prawa miejscowego i stosuje się do niej wszystkie przytoczone przepisy.

W związku z tym co powiedziano wyżej w oparciu o art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 82 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym Sąd stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części.

Z uwagi na fakt, iż Rada Powiatu (...) wyeliminowała uchwałę z obrotu prawnego, Sąd nie orzekł w przedmiocie wykonania uchwały (art. 152 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

2524

Sygn. akt IV SA/Wr 560/06

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 9 listopada 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA (....)
Sędziowie	Sędzia WSA (....)
	Sędzia WSA (....)
Protokolant	(....)

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 9 listopada 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady (....) z dnia (....) w przedmiocie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia

- I. **stwierdza nieważność: § 3 ust. 2, § 7, § 11, § 16, § 23, § 25, § 27, § 32, § 36, § 37, § 38, § 39, § 40 zaskarżonej uchwały;**
- II. **zasądza od Gminy (...) na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego;**
- III. **orzeka, iż zaskarżona uchwała w części wskazanej w pkt I wyroku nie może być wykonana.**

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w związku z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady (....) z dnia (....) w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia; za wysługę lat, funkcyjnego, motywacyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia, a także wysokości i szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Gmina (....).

Wojewoda, wskazując w skardze zakwestionowane przepisy uchwały naruszające prawo, stwierdził, że: § 3 ust. 2, § 7, § 11, § 16, § 23, § 27, § 32, § 40 podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 3 w związku z art. 39 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.); § 25 podjęty został z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela; § 36, § 37, § 38, § 39 podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda powołał art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, według którego organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia: wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków (pkt 1); szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 2); wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia (nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych), o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach (pkt 3). Według Wojewody, ustawodawca określił w ten sposób, jakie zadania powierza radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały. Ustalił granice kompetencji prawotwórczej, wskazując w art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, że regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Ustalenie to Wojewoda skonfrontował z przepisami zaskarżonej uchwały oraz z obowiązującymi przepisami ustawowymi.

Według § 3 ust. 2 uchwały, dodatek za wysługę lat przysługuje: 1) począwszy od 1. dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca; 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki dodatku nastąpiło pierwszego dnia miesiąca. W § 7 uchwały postanowiono, że dodatek za wysługę lat wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia. Według § 11 uchwały, dodatek motywacyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia zasadniczego. W § 16 uchwały postanowiono, że dodatek motywacyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia zasadniczego. Analogiczne postanowienie dotyczące wypłaty dodatku funkcyjnego zawarto w §27 uchwały. Według § 23 uchwały, prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie

stanowiska kierowniczego, wychowawstwa lub funkcji; a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia. Dodatki przyznawane są na okres pełnienia funkcji. W § 25 uchwały postanowiono, że dodatki funkcyjne, o których mowa w § 17, § 18, § 21, nie przysługują za dni nieobecności w pracy powyżej 10 dni roboczych (z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny), za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego. Według § 32 uchwały, dodatek za warunki pracy wypłaca się z dołu. Także w § 40 uchwały ustalono, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu, w dniu otrzymywanego wynagrodzenia.

Wojewoda powołał art. 39 Karty Nauczyciela, według którego zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego (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. 1a). W razie zmiany miejsca pracy, pociągającej za sobą zmianę wysokości wynagrodzenia, prawo do wynagrodzenia odpowiadającego nowemu miejscu pracy przysługuje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, następującego po objęciu obowiązków pracowniczych w nowym miejscu pracy, jeżeli objęcie tych obowiązków nie nastąpiło od dnia pierwszego danego miesiąca kalendarzowego (ust. 2). Wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (ust. 3). Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 (ust. 4).

Podsumowując ten wątek skargi Wojewoda stwierdził, że powołane przepisy ustawowe określają początkowy i końcowy termin wypłaty wynagrodzenia, a więc także jego składników. W rezultacie, stosownie do art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, ustawodawca nie przewidział dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania, początkowego oraz końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, a także ustalenia, czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, ponieważ regulacja taka zawarta jest w Karcie Nauczyciela.

Wojewoda stwierdził, że § 25 uchwały narusza ponadto art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Dodatki funkcyjne są bowiem dodatkami do wynagrodzenia, a ustawodawca nie upoważnił rady gminy do regulowania ich przyznawania w okresach pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny. Poza tym, zgodnie z art. 92 § 2 Kodeksu pracy, wynagrodzenie, o którym mowa w § 25 uchwały, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca się je za każdy dzień niezdolności do pracy.

Odnosząc się do pozostałych naruszeń prawa, Wojewoda powołał § 36 uchwały, w którym postanowiono, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynanie lub kończenie zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. W § 37 uchwały postanowiono, że dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia – za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub wymiaru, gdy nauczyciel ma ustalony 4-dniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednak większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym. W taki sam sposób rozlicza się godziny ponadwymiarowe nauczycieli korzystających z urlopu z tytułu opieki nad dzieckiem do lat 14 oraz urlopów okolicznościowych. W § 38 uchwały postanowiono, że nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują planowe i odpowiednio udokumentowane zorganizowane zajęcia dydaktyczne, wychowawcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za efektywnie przepracowane godziny ponadwymiarowe, nie więcej jednak niż za cztery godziny. W § 39 uchwały postanowiono, że wynagrodzenie za jedną godzinę doraźnego zastępstwa przydzielonego nauczycielowi, zgodnie z jego kwalifikacjami do nauczania przedmiotu, ustala się jak za jedną godzinę ponadwymiarową.

Dla oceny regulacji § 36–39 uchwały, Wojewoda powołał się na art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, z którego wynika, że organ prowadzący szkoły ustala szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Wojewoda stwierdził, że w tej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe. Są to bowiem warunki przyznawania (zacho-

wania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Wojewoda powołał także art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, gdzie ustawodawca upoważnił radę gminy do uregulowania: warunków przyznawania dodatków i warunków ich obliczania i wypłacania. Zdaniem Wojewody, tylko w przypadku warunków przyznawania Rada Gminy mogła określić przesłanki nabycia prawa do wynagrodzenia, Wiąże się to bezpośrednio z możliwością zwiększenia środków na wynagrodzenia nauczycieli (art. 30 ust. 10 Karty Nauczyciela). W przypadku godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw, rada nie określa natomiast przypadków nabycia prawa do wynagrodzenia, ale jedynie realizację tego prawa – warunki naliczania (obliczania) i wypłacania. Wojewoda podkreślił, że art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela posługuje się dwoma pojęciami: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Nie pozwala to utożsamiać warunków przyznawania z warunkami wypłacania. Wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, należy ustalać w oparciu o normy Karty Nauczyciela i Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela. Karta Nauczyciela nie narusza bowiem zasady wyrażonej w art. 80 Kodeksu pracy, według którego wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia natomiast jedynie wtedy, gdy przepisy prawa tak stanowią.

Wojewoda stwierdził, że realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Wojewoda powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/4/141). Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji. Musi to skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. W zaskarżonej uchwale Rada Gminy bowiem unormowała stany, których unormować nie mogła. Określając przypadki zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, Rada Gminy przekroczyła ustawową kompetencję prawodawczą.

Zdaniem Wojewody, w tym stanie rzeczy skarga jest zasadna i celowa.

W odpowiedzi Rada Gminy Łagiewniki uznała zasadność skargi, dzieląc w pełni argumentację organu nadzoru. Z pisma z dnia 17 lipca 2006 r. wynika, że Radzie (....) miał być przedstawiiony projekt stosownej uchwały, która po podjęciu miała być przesłana Sądowi. W dniu (....) Rada (....) podjęła uchwałę nr (....) w sprawie uznania skargi Wojewody Dolnośląskiego z dnia (....) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Z § 1 uchwały wynika, że Rada Gminy uznaje skargę Wojewody Dolnośląskiego. Z § 2 uchwały wynika natomiast, że wykonanie uchwały powierza się Wójtowi (....). Rada Gminy nie podjęła wszakże dalszych niezbędnych działań o charakterze normotwórczym, zmierzających do nowelizacji przepisów uchwały zakwestionowanych w skardze. W tym stanie rzeczy Sąd obowiązany był rozpatrzyć skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne są właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Uchwała rady powiatu jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zatem zakwestionować zaskarżony akt miejscowego tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady gminy są określone w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 141, poz. 1592 ze zm.). Według tego przepisu uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej państwa. Wykonuje on część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w zakresie ich uprawnień, podlegającą ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji). Działalność ta podlega jednak nadzorowi wskazanych tam organów, z punktu widzenia legalności (art. 171 Konstytucji w związku z art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym). Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się zatem na ustawach i musi się mieścić w granicach ustanowionych przez ustawy. Zgodność działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej. Władcze wkroczenie organu nadzoru w działalność organu samorządu terytorialnego naruszającą ustawy nie jest zatem ograniczeniem konstytucyjnie oraz ustawowo zagwarantowanej samodzielności samorządu terytorialnego.

Według powołanego art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ

nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru uchwały lub zarządzenia". Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Wynika z tego, że każda uchwała rady gminy dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej podjęcia.

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem zgodnie z art. 93 ust. 1 tej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Niesporne jest, że zaskarżona uchwała ma charakter normatywny. Nie dotyczy bowiem nauczycieli zatrudnionych w indywidualnie oznaczonej gminnej jednostce organizacyjnej, ale wszystkich nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i placówkach oświatowych gminy. Jako akt prawa miejscowego, uchwała powinna spełniać wymogi prawne, ustanowione dla tej kategorii aktów źródeł prawa. Punktem wyjścia tych wymogów jest regulacja art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Artykuł 94 Konstytucji stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucja zatem po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej, którą jest ustawa o samorządzie gminnym. W rozdziale 4. „Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę”, dokonano podziału na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie gminnym i do innych ustaw) oraz na akty porządkowe. Zaskarżona uchwała jest wykonawczym aktem prawa miejscowego. Została bowiem wydana z powołaniem się i w wykonaniu upoważnień ustawowych, zawartych w art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2 oraz art. 54 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.).

Dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy istotna jest wykładnia powołanych ustawowych przepisów o kompetencjach prawodawczych rady gminy, a także przepisów ustawowych regulujących materię normowaną zaskarżoną uchwałą, stanowiących upoważnienie do wydania zaskarżonej uchwały.

Słuszne są zarzuty skargi odnośnie przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego przez określone w skardze przepisy uchwały. W doktrynie i w orzecznictwie panuje bowiem zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Należy się zatem zgodzić z zarzutami skargi, według których § 3 ust. 2, § 7, § 11, § 16, § 23, § 27, § 32 oraz § 40 naruszają istotnie art. 30 ust. 6 pkt 3 w zw. z art. 39 ustawy Karty Nauczyciela. Powołane przepisy ustawowe określają bowiem początkowy i końcowy termin wypłaty wynagrodzenia, a więc także poszczególnych składników wynagrodzenia. Zgodnie z tymi przepisami ustawodawca nie przewidział zatem dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania, początkowego oraz końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, a także ustalenia, czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, ponieważ regulacje taką zawiera Karta Nauczyciela.

Zasadny jest zarzut odniesiony do § 25 uchwały, co do naruszenia art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Dodatki funkcyjne są bowiem dodatkami do wynagrodzenia. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do ustalenia, że dodatki te mogą być przyznawane w czasie pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy Wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny. Należy się także zgodzić ze stanowiskiem Wojewody, że zgodnie z art. 92 § 2 Kodeksu pracy, wynagrodzenie o którym mowa w § 25 uchwały, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy.

Sąd podziela zarzuty skargi, że § 36, § 37, § 38 oraz § 39 podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem ustawy, Rada Gminy miała jedynie kompetencję do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. W tych ramach ustawowych nie mieści się upoważnienie do decydowania o zachowaniu lub utracie przez nauczyciela prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe. Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, ustawodawca upoważnił radę do uregulowania warunków przyznawania dodatków i warunków ich obliczania i wypłacania. Zatem Rada Gminy mogła określić przesłanki nabycia prawa do wynagrodzenia tylko co do warunków przyznawania dodatków. Wojewoda słusznie stwierdził, że w zakresie godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw, rada nie miała kompetencji normatywnego określania przypadków nabycia prawa do wynagrodzenia. Miała jedynie kompetencję w zakresie realizacji tego prawa – warunków naliczania (obliczania) i wypłacania. Trzeba bowiem odróżnić zawarte w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela dwa określenia „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Nie jest dopuszczalne ich utożsamianie. Stąd też słuszne jest stanowisko Wojewody, że wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać w oparciu o normy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy, do którego odsyła art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela. Z art. 80

Kodeksu pracy wynika, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia natomiast jedynie wtedy, gdy przepisy prawa tak stanowią.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zarzuty skargi są trafne. Zaistniały bowiem przesłanki do stwierdzenia nieważności zakwestionowanych przepisów zaskarżonej uchwały, określone w art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Z tych powodów Sąd orzekł zatem jak w sentencji wyroku.

2525

Sygn. akt IV SA/Wr 658/06

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 29 listopada 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA (....)
Sędziowie	Sędzia NSA (....)
	Sędzia WSA (....)
Protokolant	(....)

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 22 listopada 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady (....) z dnia (....) nr (....) w przedmiocie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia

- I. **stwierdza nieważność przepisów § 3 ust. 2 pkt 1, 2 i 3, § 4 ust. 8, § 5 ust. 6 i 7, § 6 ust. 5, § 7 ust. 4 i 5, § 9 zaskarżonej uchwały;**
- II. **zasądza od Gminy (....) na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;**
- III. **stwierdza, że uchwała w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu.**

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady (....) z dnia (....) nr (....) w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia.

Organ nadzoru badając legalność uchwały stwierdził, że jej:

- 1) § 3 ust. 2 pkt 1 i 2, § 4 ust. 8, § 5 ust. 6, 7, § 6 ust. 5, § 9 podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 3 w zw. z art. 39 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.) zwanej dalej Kartą Nauczyciela,
- 2) § 3 ust. 2 pkt 3 podjęty został z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela,
- 3) § 7 ust. 4 i 5 podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela.

W uzasadnieniu skargi podano, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

- 1) wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
- 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia (nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych), o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Powyższym przepisem ustawodawca określił, jakie zadania powierza radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały, jednocześnie ustalił granice kompetencji prawotwórczej, wskazując w ramach art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, że regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały, dodatek za wysługę lat przysługuje:

- 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca;
- 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki dodatku nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca;
- 3) za okres urlopu dla poratowania zdrowia, za dni za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego.

W § 4 ust. 8 uchwały postanowiono, że dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie urlopów; wychowawczego i dla poratowania zdrowia.

W § 5 ust. 6 uchwały postanowiono, że prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego lub sprawowanie funkcji, a jeżeli powierzenie stanowiska lub powierzenie funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia,

W § 5 ust. 7 uchwały postanowiono, że dodatek funkcyjny nie przysługuje za: urlop dla poratowania zdrowia, okres, za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem kierowniczym lub sprawowaniem funkcji, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.

W § 6 ust. 5 uchwały postanowiono, że prawo do dodatku za trudne warunki pracy powstaje z dniem podjęcia pracy w takich warunkach, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nastąpiło ustanie pracy w tych warunkach.

W § 9 uchwały postanowiono, że dodatek za trudne warunki pracy, o którym mowa w § 6 1 pkt 2, wypłacany jest do dnia 30 czerwca 2006 r.

W myśl art. 39 cytowanej ustawy, zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego (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. 1a). W razie zmiany miejsca pracy, pociągającej za sobą zmianę wysokości wynagrodzenia, prawo do wynagrodzenia odpowiadającego nowemu miejscu pracy przysługuje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, następującego po objęciu obowiązków pracowniczych w nowym miejscu pracy, jeżeli objęcie tych obowiązków nie nastąpiło od dnia pierwszego danego miesiąca kalendarzowego (ust. 2).

Wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (ust. 3).

Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca.

Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 (ust.4).

Powyższe przepisy określają początkowy i końcowy termin wypłaty wynagrodzenia, a więc i jego składników. Oznacza, to w myśl art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy, że ustawodawca nie przewidział dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania, początkowego jak i końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, a także ustalenia czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, ponieważ regulacja taka zawarta jest w ustawie Karta Nauczyciela. Ponadto postanowienia § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały naruszają art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, gdyż dodatek za wysługę lat jest dodatkiem do wynagrodzenia i ustawodawca nie upoważnił rady gminy do regulowania jego przyznawania w okresach pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, a poza tym, zgodnie z art. 92 § 2 k.p., wynagrodzenie, o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy.

W § 7 ust. 4 uchwały postanowiono, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym, nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzia-

nych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy.

Natomiast w § 7 ust. 5 uchwały, postanowiono, że dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia – za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub o 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu nie może być jednak większa niż liczba godzin przydzielonych w arkuszu organizacyjnym. W ten sam sposób rozlicza się godziny ponadwymiarowe nauczycieli korzystających z urlopu z tytułu opieki nad dzieckiem do lat 14 oraz urlopów okolicznościowych.

Z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela wynika, że organ prowadzący szkołę ustala szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania (zachowania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane.

W art. 30 ust. 6 ustawodawca upoważnił radę do uregulowania: warunków przyznawania dodatków i warunków ich obliczania i wypłacania. Tylko w przypadku warunków przyznawania rada gminy mogła określić przesłanki nabycia prawa do wynagrodzenia, co wiąże się bezpośrednio z możliwością zwiększenia środków na wynagrodzenia nauczycieli (art. 30 ust. 10). Natomiast w przypadku godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw, rada nie określa przypadków nabycia prawa do wynagrodzenia, ale jedynie realizację tego prawa – warunki naliczania obliczania i wypłacania. Podkreślić należy dodatkowo, że ustawodawca w art. 30 ust. 6 posługuje się wyraźnie dwoma sformułowaniami „warunki przyznawania oraz warunki obliczania i wypłacania”. Racjonalność działania ustawodawcy nie pozwala zatem utożsamiać warunków przyznawania z warunkami wypłacania. To czy należy się wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać w oparciu o normy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy (k.p.), do którego odsyła art. 91 c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

W szczególności należy podkreślić, że ustawa Karta Nauczyciela nie narusza zasady wyrażonej w art. 80 k.p. stanowiącej, iż wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, zaś za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa tak stanowią.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstępnie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Stanowisko to potwierdza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/4/141). Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem rada gminy unormowała stany, których unormować nie może. W tym przypadku rada przekroczyła ustawową kompetencję wskazując przypadki zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe.

W tym stanie rzeczy skarga jest zasadna i celowa.

W odpowiedzi na skargę Rada (...) wniosła o jej oddalenie.

Podniesiono, iż zakwestionowane regulacje w § 3 ust. 2 pkt 1 i 2, § 4 ust. 8, § 5 ust. 6 i 7, § 6 ust. 5, § 9 odnoszą się do przepisów art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, bowiem dotyczą warunków przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, o których mowa w art. 30 ust. 1 i 2 ustawy Karta Nauczyciela. Natomiast przywołany przez organ przepis art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela odnosi się do składników wynagrodzenia nauczyciela, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 tej ustawy takich jak: nagrody i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, w tym odpraw (np. emerytalnych, z tytułu rozwiązania stosunku pracy w sytuacjach przewidzianych w ustawie Karta Nauczyciela), nagród jubileuszowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, z wyjątkiem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 5. Szczegółową definicję wynagrodzenia nauczycieli zawiera art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem wynagrodzenie nauczycieli składa się z następujących elementów: 1) wynagrodzenia zasadniczego, 2) dodatków : za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54.

Z kolei zakwestionowana uchwała znalazła legalne podstawy do jej podjęcia w przepisach art. 30 ust. 6 ustawy. A z treści przywołanego przepisu wynika, „iż organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia: 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt. 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34, 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt. 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach – w taki sposób, aby średnie wynagrodzenie nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadało na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.

W ocenie strony przeciwnej użycie przez ustawodawcę w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela sformułowania „szczegółowe warunki przyznawania dodatków”, stanowiło podstawę do ustalenia warunków nabycia prawa do dodatków takich jak: za wysługę lat (w zakresie uregulowanym w § 3 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały), funkcyjnego (w zakresie uregulowanym w § 5 ust. 6 i 7 uchwały) oraz dodatku za warunki pracy (w zakresie uregulowanym w § 6 ust. 5 i § 9 uchwały). Określenie terminów nabycia powyższych praw nie uprawniało organu nadzoru do stawiania zarzutu naruszenia prawa także na podstawie art. 39 cytowanej ustawy. Przywołany przepis dotyczy bowiem terminów zmiany wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego oraz z powodu innych przyczyn. Przepis ten, jak słusznie podkreślił organ, ustala także terminy dokonywania wypłat wynagrodzenia dla nauczycieli. Nieuprawnionym jest jednak twierdzenie organu o dokonaniu w zakwestionowanych przepisach uchwały regulacji dotyczących terminów wypłat dodatków. Rada (...) wykorzystując delegacje do ustalenia w formie regulaminu warunków przyznawania dodatków dokonała takich regulacji, które nie naruszają jej kompetencji, bowiem poprzestała na normowaniu warunków nabycia ich prawa, co błędnie zostało zakwalifikowane przez organ jako warunki dokonywania wypłat tychże dodatków. Wbrew twierdzeniom Wojewody przedmiotowa uchwała nie zawiera w swej treści początkowego i końcowego terminu wypłaty składników wynagrodzenia, a także ustalenia, czy będą one wypłacane z góry lub z dołu.

Niezrozumiałym jest uznanie za istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 3 i art. 39 ustawy Karta Nauczyciela postanowienia § 4 ust. 8 uchwały, mocą którego w okresie urlopów wychowawczego i dla poratowania zdrowia dodatek motywacyjny nauczycielom nie przysługuje. Regulacja ta nie wiąże się w żaden sposób z zarzucanym stronie przeciwnej, wadliwym określeniem terminów wypłat dodatków, stąd należy przyjąć brak merytorycznego uzasadnienia do zaskarżenia omawianego postanowienia § 4 ust. 8 uchwały.

Strona przeciwna nie podziela także stanowiska organu o sprzeczności § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały z treścią art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Brzmienie § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały odpowiada bowiem granicom upoważnienia zamieszczonego w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Przepisem tym ustalono warunek przyznania dodatku za wysługę lat, tj. za okres urlopu dla poratowania zdrowia, za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego. Chybionym jest zatem zarzut organu o możliwości przyznawania dodatku za wysługę lat wyłącznie w warunkach pobierania wynagrodzenia zasadniczego w szczególności, iż przepis art. 9 § 2 k.p. ustanawia wyłącznie zakaz stanowienia regulaminów mniej korzystnych od postanowień wynikających dla pracowników z przepisów k.p. oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Ponadto poczynione przez organ zastrzeżenia nie powinny odnosić się w całości do omawianego zapisu uchwały.

Zdaniem Rady Miejskiej zaskarżona uchwała nie zawiera w treści § 7 ust.4 i 5 uchybień powodujących istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela. Według przywołanego przepisu ustawy, organ prowadzący szkołę określa w drodze regulaminu szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, które wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy (art. 35 ust. 3), oraz za godziny doraźnych zastępstw. Wnikliwa analiza unormowania zawartego w § 7 ust. 4 regulaminu pozwoli przyjąć, iż przesłanka warunków wypłacania za godziny ponadwymiarowe została spełniona. Nie budzi także wątpliwości, iż § 7 ust. 5 regulaminu kształtuje sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Organ podważając legalność § 7 ust. 4 i 5 uchwały w istocie nie wykazał czytelnie uchybień naruszających normę kompetencyjną wyrażoną w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

1. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kontrola ta ma na celu ocenę zgodności aktu z prawem.
2. Uchwała Rady (...) z dnia (...) nr (...) w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za wa-

runki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia została oparta m.in. na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela. Przepis ten stanowi, iż organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
 - 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
 - 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.
 - w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.
3. § 3 ust. 1 i 2 uchwały określono terminy przysługiwania dodatku za wysługę lat, a w § 4 ust. 8 wskazano sytuację, w których dodatek motywacyjny nie przysługuje.

W § 5 ust. 6 ustalono terminy powstania dodatku funkcyjnego zaś w § 5 określono terminy, od których on nie przysługuje.

Z kolei w § 6 ust. 5 wskazano terminy powstania i ustania dodatku za trudne warunki pracy, natomiast w § 9 termin jego wypłaty.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza, to iż każde działanie organu władzy, w tym rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Według art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela „Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32 składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy;
- 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, w wyłączeniu świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54”.

Natomiast ust. 6 pkt 3 powyższego przepisu stanowi, iż organ prowadzący szkołę określa w drodze regulaminu wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, (nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych) o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Dodatki, o ile zostały przyznane, stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym.

Stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela „Zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego.

W 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. 1a).

W razie zmiany miejsca pracy, pociągającej za sobą zmianę wysokości wynagrodzenia, prawo do wynagrodzenia odpowiadającego nowemu miejscu pracy przysługuje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, następującego po objęciu obowiązków pracowniczych w nowym miejscu pracy, jeżeli objęcie tych obowiązków nie nastąpiło od dnia pierwszego danego miesiąca kalendarzowego (ust. 2).

Wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (ust. 3).

Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w

wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 (ust. 4)".

Przywołane unormowanie określa początkowy i końcowy termin wypłaty wynagrodzenia nauczyciela a więc i wypłaty poszczególnych jego składników. Ustawodawca zatem nie przyznał organowi stanowiącemu kompetencji do ustalania terminu (z góry lub z dołu) w ramach regulaminu dotyczącego wynagrodzenia nauczycieli, skoro ustawa jednoznacznie reguluje te zagadnienia. Natomiast Rada (...) stanowiąc w powyższym zakresie nie oparła się na żadnym upoważnieniu do takiego rozstrzygnięcia, czym istotnie naruszyła wymienione przepisy prawa.

4. W postanowieniu § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały uregulowano okoliczności przysługiwania dodatku za wysługę lat.

W art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawodawca upoważnił organ prowadzący szkołę do ustalenia wysokości stawek dodatków m.in. dodatku za wysługę lat oraz szczegółowe warunki przyznania tych dodatków. Treść upoważnienia kompetencyjnego w zakresie, w jakim upoważnia on do unormowania kwestii dodatków nie budzi wątpliwości.

Na podstawie wyżej powołanego przepisu organ stanowiący ustala wysokość stawek dodatku za wysługę lat oraz szczegółowe warunki „przyznania”. Rada gminy nie jest władna do regulowania przyznania dodatku za wysługę lat w sytuacjach określonych w zakwestionowanym postanowieniu uchwały. Jak bowiem wcześniej powiedziano, dodatek za wysługę lat stanowi składnik wynagrodzenia i wraz z nim przysługuje.

Trafnie zauważył organ nadzoru, iż wynagrodzenie, o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały, 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 k.p.).

W postanowieniu § 7 ust. 4 unormowano okoliczności, w których nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe.

Mocą § 7 ust. 5 określono sposób obliczania wynagrodzenia nauczyciela za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia.

Względem treści § 7 ust. 4 uchwały organ nadzoru postawił zasadny zarzut naruszenia art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela. Przepis ten upoważnia organ prowadzący szkołę do ustalenia w ramach regulaminu jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Mieści się tu tylko delegacja do ustalania warunków i wypłacania (wydawania) należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe.

Podobną uwagę należy odnieść do § 7 ust. 5, gdyż jak najbardziej zasadnie Wojewoda Dolnośląski stwierdza, iż wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw powinny być ustalone w oparciu o ustawę Karta Nauczyciela i Kodeks pracy (por. art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela).

Uwzględniając powyższe należało, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzec jak w sentencji.

Orzeczenie o kosztach znajduje się w art. 200 powołanej ustawy.

Sąd orzekła o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały z powodów wskazanych w uzasadnieniu wyroku (art. 152 – p.p.s.a.).

2526

Sygn. akt IV SA/Wr 890/06

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 16 lutego 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA (....)
Sędziowie	Sędzia WSA (....)
	Sędzia WSA (....)
Protokolant	apl. prok. (....)

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 16 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę (...) z dnia (...) w przedmiocie zwolnienia Dyrektora (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, iż zaskarżona uchwała nie może być wykonana;
- III. zasądza od (...) na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz art. 42 ust. 6, 7 pkt 2, art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. z 2003 r. Dz. U. Nr 118, poz. 1112 ze zm.) (...) podjął w dniu (...) w sprawie zwolnienia dyrektora (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych w roku szkolnym 2006/2007.

Pismem z dnia (...) Wojewoda Dolnośląski, w oparciu o art. 82c ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności wyżej wskazanej uchwały.

Uzasadniając swe żądanie podał, że mocą przedmiotowej uchwały Sejmik (...) z dniem (...) zwolnił (...) – Dyrektora (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych w roku szkolnym 2006/2007.

Jak dalej wskazał, w myśl § 2 uchwały jej wykonanie powierzono (...) zaś w § 3 stwierdzono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W podstawie prawnej będącej przedmiotem skargi uchwały wskazano art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 42 ust. 6, 7 pkt 2 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

Z art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa wynika, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa.

Z kolei zgodnie z art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć określonych w ust. 3 w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji tych zajęć. Dotyczy to również nauczyciela, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze.

W oparciu o art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę lub placówkę po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny określa zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

Zgodnie z art. 91 d pkt 1 Karty Nauczyciela w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 i 10a, art. 42 ust. 7, art. 49 ust. 2, art. 54 ust. 7, art. 70a ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Nadto Organ Nadzoru wskazał, że pismem z dnia 17 listopada 2006 r. (...) zwrócił się do (...) Kuratora Oświaty z prośbą o udzielenie informacji, czy uchwała (...) była opiniowana przez Kuratora Oświaty.

W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia (...) Kurator Oświaty poinformowała, że do Kuratorium nie wpłynęło pismo z prośbą o zaopiniowanie projektu tej uchwały, a w związku z tym nie była ona przedmiotem opiniowania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny.

Tym samym Wojewoda Dolnośląski stwierdził, iż uchwała Sejmiku (...) została podjęta bez uzyskania wymaganej opinii Kuratora Oświaty, a więc z istotnym naruszeniem procedury podejmowania takiej uchwały. Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że wymóg taki wynika wprost z art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela. W przepisie tym stwierdza się bowiem, że organ prowadzący szkołę po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny określa zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

W art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela mowa jest o tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć.

Przy ocenie legalności uchwały istotne znaczenie ma zarówno spełnienie przez nią wymagań w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. O ile

przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji.

Skoro Sejmik zdecydował, że konieczne będzie podjęcie uchwały w sprawie zwolnienia (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, to był zobowiązany do zasięgnięcia opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, czego jednak nie uczynił.

W odpowiedzi na skargę (...) nie podzielił stanowiska Organu Nadzoru, wnosząc o oddalenie skargi.

Dodatkowo wskazał, iż w art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela jest mowa o opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, a nie o zaopiniowaniu przez ten organ projektu uchwały. Strona przeciwna przekazała organowi prowadzącemu nadzór pedagogiczny projekt Arkusz organizacji pracy (...) zawierający propozycję zwolnienia z realizacji tygodniowego wymiaru zajęć dydaktycznych (...).

Podał też, że organ nadzoru pedagogicznego zaopiniował ów projekt pozytywnie. Tym samym spełniony został wymóg wynikający z art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, przy czym kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądowo-administracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Cytowana ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadza innych kryteriów poza zgodnością z przepisami prawa podjętej uchwały lub aktu, o których mowa w art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6. W świetle art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, stwierdza ich nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenia ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalania.

W dniu 12 października 2006 r. (...) podjął uchwałę nr (...) w sprawie zwolnienia dyrektora (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych w roku szkolnym 2006/2007. W podstawie prawnej tej uchwały powołano art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1590 ze zm.), art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 oraz art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. z 2003 r. Dz. U. Nr 118, poz. 1112 ze zm.).

Powyższej uchwałę Wojewoda Dolnośląski postawił zarzut naruszenia przepisu art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela.

Zgodnie z art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć określonych w ust. 3 w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji tych zajęć.

Z kolei w myśl powołanego wyżej art. 42 ust. 7 pkt 2 tej ustawy organ prowadzący szkołę lub placówkę po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny określa zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

Podzielić należy stanowisko Organu Nadzoru, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia wskazanej powyżej normy.

Jak wynika z prawidłowo ustalonego stanu faktycznego sprawy organ uchwałodawczy przed udzieleniem zwolnienia Dyrektorowi (...) z realizacji obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nie uzyskał opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w tym przedmiocie. Fakt ten (...) Kurator Oświaty potwierdził w piśmie z dnia (...) wskazując, iż wydanie zaskarżonej uchwały nie było poprzedzone stosownym procesem opiniodawczym.

Zaopiniowanie przez organ nadzoru pedagogicznego arkusza organizacji pracy w (...) na rok szkolny 2006/2007, w którym ujęte zostały godziny zajęć przydzielane nauczycielom, uwzględniającego również osobę Dyrektora (...) nastąpiło w dniu (...) na podstawie art. 31 pkt 6 a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Tak więc, powoływanie się przez organ uchwałodawczy na tę okoliczność pozostaje w sprawie bez znaczenia. Tym bardziej, że procedura uzyskania opinii wobec arkusza organizacji szkoły jest procedurą odrębną od procedury uzyskania opinii wobec udzielenia dyrektorowi szkoły

zwolnienia z tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, co wynika z wyżej powołanego przepisu prawa.

Skoro więc ustawodawca, w sytuacjach takich jak ta, wprost przewidział obowiązek uzyskania opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, organ uchwałodawczy winien ten obowiązek wypełnić, czego nie uczynił. Tym samym dopuścił się istotnego naruszenia prawa.

Mając powyższe na względzie Sąd – na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 82c ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Punkt II wyroku znajduje uzasadnienie w art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaś o kosztach orzeczono na podstawie art. 200 tej ustawy.

2527

Sygn. akt IV SA/Wr 891/06

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 16 lutego 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA (...)
Sędziowie	Sędzia WSA (...)
	Sędzia WSA (...)
Protokolant	apl. prok. (...)

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 16 lutego 2007 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę (...) z dnia (...) w przedmiocie zwolnienia Dyrektora (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, iż zaskarżona uchwała nie może być wykonana;
- III. zasądza od (...) na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz art. 42 ust. 6, 7 pkt 2, art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. z 2003 r. Dz. U. Nr 118, poz. 1112 ze zm.) (...) podjął w dniu (...) uchwałę nr (...) w sprawie zwolnienia dyrektora (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych w roku szkolnym 2006/2007.

Pismem z dnia (...) Wojewoda Dolnośląski, w oparciu o art. 82c ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności wyżej wskazanej uchwały.

Uzasadniając swe żądanie podał, że mocą przedmiotowej uchwały (...) z dniem 1 września 2006 r. zwolnił (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych w roku szkolnym 2006/2007.

Jak dalej wskazał, w myśl § 2 uchwały jej wykonanie powierzono (...), zaś w § 3 stwierdzono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W podstawie prawnej będącej przedmiotem skargi uchwały wskazano art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 42 ust. 6, 7 pkt 2 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

Z art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa wynika, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa.

Z kolei zgodnie z art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć określonych w ust. 3 w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji tych zajęć. Dotyczy to również nauczyciela, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze.

W oparciu o art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę lub placówkę po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny określa zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w ust. 6 oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

Zgodnie z art. 91 d pkt 1 Karty Nauczyciela w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 i 10a, art. 42 ust. 7, art. 49 ust. 2, art. 54 ust. 7, art. 70a ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Nadto Organ Nadzoru wskazał, że pismem z dnia 17 listopada 2006 r. Nr PN.II.0916-2/63/06 zwrócił się do (...) Kuratora Oświaty z prośbą o udzielenie informacji, czy uchwała (...) była opiniowana przez Kuratora Oświaty.

W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia (...) nr (...) Kurator Oświaty poinformowała, że do Kuratorium nie wpłynęło pismo z prośbą o zaopiniowanie projektu tej uchwały, a w związku z tym nie była ona przedmiotem opiniowania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny.

Tym samym Wojewoda Dolnośląski stwierdził, iż uchwała (...) została podjęta bez uzyskania wymaganej opinii Kuratora Oświaty, a więc z istotnym naruszeniem procedury podejmowania takiej uchwały. Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że wymóg taki wynika wprost z art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela. W przepisie tym stwierdza się bowiem, że organ prowadzący szkołę po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny określa zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

W art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela mowa jest o tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć.

Przy ocenie legalności uchwały istotne znaczenie ma zarówno spełnienie przez nią wymagań w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji.

Skoro Sejmik zdecydował, że konieczne będzie podjęcie uchwały w sprawie zwolnienia (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, to był zobowiązany do zasięgnięcia opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, czego jednak nie uczynił.

W odpowiedzi na skargę wskazano, że według informacji uzyskanych od (...) Dyrektor (...) nie korzysta ze zwolnienia z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych w roku szkolnym 2006/2007.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, przy czym kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądowo-administracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Cytowana ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadza innych kryteriów poza zgodnością z przepisami prawa podjętej uchwały lub aktu, o których mowa w art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6. W świetle art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, stwierdza ich nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenia ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalania.

W dniu (...) podjął uchwałę nr (...) w sprawie zwolnienia dyrektora (...) z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych w roku szkolnym 2006/2007. W podstawie prawnej tej uchwały powołano art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1590 ze zm.), art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 oraz art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. z 2003 r. Dz. U. Nr 118, poz. 1112 ze zm.).

Powyższej uchwale Wojewoda Dolnośląski postawił zarzut naruszenia przepisu art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela.

Zgodnie z art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć określonych w ust. 3 w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji tych zajęć.

Z kolei w myśl powołanego wyżej art. 42 ust. 7 pkt 2 tej ustawy organ prowadzący szkołę lub placówkę po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny określa zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

Podzielić należy stanowisko Organu Nadzoru, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia wskazanej powyżej normy.

Jak wynika z prawidłowo ustalonego stanu faktycznego sprawy organ uchwałodawczy przed udzieleniem zwolnienia (...) z realizacji obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nie uzyskał opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w tym przedmiocie. Fakt ten (...) Kurator Oświaty potwierdził w piśmie z dnia (...) wskazując, iż wydanie zaskarżonej uchwały nie było poprzedzone stosownym procesem opiniodawczym.

Zauważyć należy, że zaskarżona uchwała pozostaje w obrocie prawnym. Stąd też, powoływanie się na niekorzystanie przez Dyrektora (...) ze zwolnienia z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, nie ma znaczenia dla oceny jej legalności.

Skoro więc ustawodawca, w sytuacjach takich jak ta, wprost przewidział obowiązek uzyskania opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, organ uchwałodawczy winien ten obowiązek wypełnić, czego nie uczynił. Tym samym dopuścił się istotnego naruszenia prawa.

Mając powyższe na względzie Sąd – na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 82c ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Punkt II wyroku znajduje uzasadnienie w art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaś o kosztach orzeczono na podstawie art. 200 tej ustawy.

Egzemplarze bieżące i z lat ubiegłych oraz załączniki można nabywać:

1) w punktach sprzedaży:

- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-64-74,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Jeleniej Górze, 58-506 Jelenia Góra, ul. Wiejska 29, tel. 0-75/764-72-99,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Legnicy, 59-220 Legnica, ul. F. Skarbka 3, tel. 0-76/856-08-00 w. 401,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Wałbrzychu, 58-300 Wałbrzych, ul. Słowackiego 23a–24, tel. 0-74/849-40-70,

2) w przypadku prenumeraty, na podstawie nadesłanego zamówienia w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-62-02.

Zbiory Dziennika Urzędowego wraz ze skorowidzami wyłożone są do powszechnego wglądu w Bibliotece Urzędowej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław, tel. 0-71/340-62-54. Treść wydawanych dzienników dostępna jest w Internecie na stronie: <http://www.duw.pl//dzienn.htm>

Wydawca: Wojewoda Dolnośląski

Redakcja: Wydział Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego,

Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Dolnośląskiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-66-21

Skład, druk i rozpowszechnianie: Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu – Zakład Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

Dystrybucja: tel. 0-71/340-62-02

Tłoczono z polecenia Wojewody Dolnośląskiego
w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu
50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

nakład 54 egz.

PL ISSN 0239-8362

Cena: 13,77 zł (w tym 7% VAT)
na CD 9,33 zł (w tym 7% VAT)