



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 października 2019 r.

Poz. 6655

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.656.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/86/2019 Rady Gminy Ujsoły z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach dla których Gmina Ujsoły jest organem prowadzącym - w całości, jako sprzecznej z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Ujsoły przyjęła uchwałę Nr X/86/2019 w sprawie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach dla których Gmina Ujsoły jest organem prowadzącym.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 49 ust. 2 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2019 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z przepisem art. 49 ust. 2 ustawy organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

W analizowanej uchwale Rada Gminy Ujsoły doprecyzowała ustawowe kryteria przyznawania nagród, z pominięciem jednakże osiągnięć nauczycieli w zakresie realizacji zadań związanych z **zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę**.

Analiza treści wskazanego wyżej upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów, ponieważ Rada Gminy Ujsoły nie uwzględniła

w uchwale realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, do czego ustawodawca wprost ją zobowiązał.

Reasumując, prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga określenia przez Radę Gminy kryteriów przyznawania nagród nauczycielom z uwzględnieniem zarówno ich osiągnięć w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, a także realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona. W innym wypadku uchwała jest ułomna. Wadliwość ta jest tego rodzaju, że prowadzi do istotnego naruszenia prawa. Oznacza bowiem w praktyce, że przez okres obowiązywania uchwały potencjalni adresaci uchwały nie znają wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie nagrody. Postanowienia uchwały mają normować wyczerpująco wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu prawodawcy. Ustawodawca podkreślił wagę zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa uczniom poprzez konieczność jego określenia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 49 ust. 2 ustawy, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa, wpływającym na negatywną ocenę legalności uchwały w całości.

W niniejszej sprawie, dla oceny wagi uchybienia dokonanego przez Radę Gminy Ujsoły kluczowe znaczenie ma fakt, iż podjęta uchwała w sprawie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach dla których Gmina Ujsoły jest organem prowadzącym jest aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego zaliczane są przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, a zatem muszą odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Istotna jest tu norma zawarta w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Oznacza to, iż podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 244/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W dalszej kolejności należy stwierdzić, że badana uchwała jest obciążona również inną, istotną wadą prawną.

Zdaniem organu nadzoru ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy nauczyciela, które związane są tylko i **wyłącznie** z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, a także realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacją innych zadań statutowych szkoły. Poprawne wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy nie może zatem stanowić kryterium przyznania nagrody za osiągnięcia w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Tymczasem w § 3 ust. 2 uchwały Rada, jako kryteria brane pod uwagę przy *przyznawaniu nagród dyrektorom* wskazała w szczególności: *racjonalne i oszczędne planowanie i wydatkowanie środków budżetowych oraz racjonalne pozyskiwanie i wydatkowanie środków pozabudżetowych* (pkt 3), *podejmowanie kreatywnych oraz efektywnych zadań w zakresie realizacji projektów edukacyjnych finansowanych z funduszy zewnętrznych oraz zarządzanie tymi projektami* (pkt 4), *prawidłową współpracę ze wszystkimi organami szkoły* (pkt 5), *współpracę z organizacjami związkowymi* (pkt 8), *pracę na rzecz oświaty na terenie Gminy Ujsoły* (pkt 9). Wskazane działania w żadnej mierze nie mogą być utożsamiane z osiągnięciami w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Konkludując, Rada Gminy w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 49 ust. 2 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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 uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/86/2019 Rady Gminy Ujszoły z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach dla których Gmina Ujszoły jest organem prowadzącym, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak