



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 czerwca 2016 r.

Poz. 2872

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.178.3.2016.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 czerwca 2016 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445)

stwierdzam nieważność

§6 ust. 3 lit. "f" we fragmentach: "np." i "i inne" załącznika do uchwały nr XV/97/2016 Rady Powiatu Legnickiego z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego kryteria, zasady oraz tryb przyznawania nagród dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez powiat legnicki ze specjalnego funduszu nagród za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze oraz załącznika nr 2 do przyjętego uchwałą nr XV/97/2016 regulaminu przyznawania nagród dla nauczycieli, w części dotyczącej opinii rady pedagogicznej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 maja 2016 r. Rada Powiatu Legnickiego podjęła m.in. uchwałę nr XV/97/2016 w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego kryteria, zasady oraz tryb przyznawania nagród dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez powiat legnicki ze specjalnego funduszu nagród za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 20 maja 2016 r.

W toku badania legalności uchwały nr XV/97/2016 Organ Nadzoru stwierdził, że: 1) §6 ust. 3 lit. "f" we fragmentach: "np." i "i inne" załącznika do uchwały narusza art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191); 2) załącznik nr 2 do przyjętego uchwałą nr XV/97/2016 regulaminu przyznawania nagród dla nauczycieli, w części dotyczącej opinii rady pedagogicznej, narusza art. 41 ust. 2 pkt 2 i art. 43 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156).

W podstawie prawnej uchwały Rada Powiatu powołała się na art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 49 ust. 2 i art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 22 października 2015 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1881). Według art. 42 ust. 2 Karty Nauczyciela: "Organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku."

Rada Powiatu Legnickiego, realizując upoważnienie ustawowe z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, w §6 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiła: "Ustala się następujące kryteria przyznawania nauczycielom nagrody: 1) w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej: f) prowadzi znaczącą działalność wychowawczą w klasie-szkole/placówce (np. wycieczki, udział uczniów w spektaklach teatralnych, koncertach, wystawach, spotkaniach i inne)".

Zdaniem Organu Nadzoru omawiany fragment regulacji §6 ust. 3 pkt 1 lit. "f" załącznika do uchwały, w związku z użyciem wyrażen "np." i "i inne" skutkuje niekompletnym wypełnieniem upoważnienia ustawowego do określenia kryteriów przyznawania nagród nauczycielom. Stwierdzona wadliwość ma istotne znaczenie dla oceny legalności kwestionowanych fragmentów §6 ust. 3 pkt 1 lit. "f" załącznika do uchwały nr XV/97/2016. Zgodnie z regułą interpretacyjną „racjonalnego ustawodawcy” przyjąć należy, że każdy przepis prawny jest kompletny i zupełny a jego realizacja, w przypadku norm kompetencyjnych, polega na wypełnieniu dyspozycji normy prawnej. Skoro zatem norma kompetencyjna wskazuje radzie powiatu materię, która w uchwale winna się znaleźć, to pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z przepisem upoważniającym, skutkuje brakiem realizacji woli ustawodawcy zawartej w upoważnieniu ustawowym. W tym przypadku Rada, posługując się zwrotem „na przykład” i "i inne", nie określiła w sposób precyzyjny i jasny desygnatów kryterium prowadzenia znaczącej działalności wychowawczej w klasie/szkole, od których spełnienia zależy przyznanie nagrody dla nauczycieli. Zapis §6 ust. 3 pkt 1 lit. "f" załącznika do uchwały sugeruje, że poza wymienionymi przesłankami stanowiącymi omawiane kryterium, przyznanie nagrody może być uzależnione także od spełnienia innych, nie ujętych w uchwale, wymogów stanowiących kryterium znaczącej działalności wychowawczej prowadzonej przez nauczycieli w klasie czy w szkole. Taki sposób regulacji stanowi de facto niewyczerpujące określenie kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli, co stanowi, będącą istotnym naruszeniem prawa, niepełną realizacją normy kompetencyjnej z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela.

Zgodnie z §119 ust. 1 (Dział V) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z kolei §143 załącznika do rozporządzenia stanowi, że do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem §141, w dziale V, z wyjątkiem §132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Legnicki, Rada Powiatu była obowiązana do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela. Jak stanowi art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości albo w części. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (I SA/Wr 1798/99).

Załącznik nr 2 do przyjętego uchwałą nr XV/97/2016 regulaminu przyznawania nagród dla nauczycieli, stanowiący wzór wniosku o przyznanie nauczycielowi nagrody dyrektora szkoły, zawiera fragment przeznaczony na opinię rady pedagogicznej. W zestawieniu z §9 ust. 1 załącznika do uchwały oznacza to wprowadzenie obowiązku opiniowania przez radę pedagogiczną wniosków o przyznanie nauczycielowi nagrody dyrektora szkoły za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, niezależnie od podmiotu składającego wniosek o przyznanie nauczycielowi tej nagrody.

Taki obowiązek stanowi modyfikację art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty: "Dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach 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.". Modyfikowany jest również art. 41 ust. 2 pkt

3 tej ustawy: "Rada pedagogiczna opiniuje w szczególności wnioski dyrektora o przyznanie nauczycielom odznaczeń, nagród i innych wyróżnień;". Jak z wynika z przytoczonych przepisów, w sprawach przyznawania nagród nauczycielom rada pedagogiczna ma kompetencję do wyrażenia opinii, gdy wniosek o przyznanie nagrody składany jest przez dyrektora szkoły. Zestawienie ze sobą brzmienia kwestionowanego fragmentu załącznika nr 2 do regulaminu przyznawania nagród dla nauczycieli oraz §9 ust. 1 załącznika do uchwały (będącego regulaminem) powoduje, że obowiązek wyrażenia przez radę pedagogiczną opinii dotyczy również sytuacji, gdy wniosek o przyznanie nagrody dla nauczyciela będzie składany przez inny podmiot niż dyrektor szkoły-tu: zakładową organizację związkową. Brak jest przy tym zastrzeżenia (jak prawidłowo uregulowano w §8 ust. 2 załącznika do uchwały, w przypadku procedury zgłaszania kandydatów do nagrody Starosty Legnickiego), że wnioski o przyznanie nagrody dla nauczyciela podlegają zaopiniowaniu przez radę pedagogiczną wyłącznie w sytuacji, gdy wnioskodawcą przyznania nauczycielowi nagrody jest dyrektor szkoły. Wprowadzenie dla rady pedagogicznej obowiązku opiniowania wniosku o nagrodę dla nauczyciela w sytuacji, gdy składany on jest przez podmiot inny niż dyrektor szkoły jest działaniem bez podstawy prawnej i stanowi modyfikację powołanych wcześniej przepisów ustawy o systemie oświaty.

Wskazana wcześniej konstytucyjna zasada legalności oznacza, że żadna norma stanowiona przez organy władzy publicznej nie może pozostawać w sprzeczności z innymi normami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa. Organy jednostek samorządu terytorialnego są zatem upoważnione do stanowienia tylko takich aktów prawa miejscowego, które pozostają w zgodzie z pozostałymi rodzajami aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ustanowienie przez radę powiatu normy sprzecznej z przepisami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa uznać więc należy za również za naruszenie art. 7 Konstytucji RP. Tego typu działanie powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości albo w części. W takim kontekście zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.).

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak