



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 grudnia 2015 r.

Poz. 4266



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.529.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 1 grudnia 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/63/2015 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie z dnia 27 października 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XX/117/04 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie z dnia 30 listopada 2004r. w sprawie ustalenia regulaminu trybu przyznawania, kryteriów i zasad postępowania przy przyznawaniu nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/63/2015 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie z dnia 27 października 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XX/117/04 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie z dnia 30 listopada 2004r. w sprawie ustalenia regulaminu trybu przyznawania, kryteriów i zasad postępowania przy przyznawaniu nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/63/2015 Rady Gminy Miejskiej w Tarnogrodzie została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2015r.

Powołując w podstawie prawnej uchwały m. in. art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.) Rada Miejska w Tarnogrodzie ustaliła zmiany § 7 regulaminu trybu przyznawania, kryteriów i zasad postępowania przy przyznawaniu nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, przyjętego uchwałą Nr XX/117/04 (§ 1 uchwały). § 7 regulaminu otrzymał brzmienie:

1. *Wysokość nagrody Burmistrza Tarnogrodu wynosi od 50% do 125% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z wykształceniem magisterskim i przygotowaniem pedagogicznym ustalanego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej,*

2. *Wysokość nagrody dyrektora wynosi od 40% do 100% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z wykształceniem magisterskim i przygotowaniem pedagogicznym ustalanego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej,*

3. *Burmistrz Tarnogrodu ustala corocznie limit nagród do rozdziału, przyjmując jako główne kryterium podziału liczbę nauczycieli zatrudnionych w poszczególnych placówkach oświatowych.*

Przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Wskazany art.94 Konstytucji pozwala ustalić przesłanki legalności aktu wykonawczego. Aby zatem akt wykonawczy obowiązywał musi spełniać następujące wymagania:

- 1) musi być wydany przez organy wskazane w Konstytucji (a więc na podstawie upoważnienia prawnoustrojowego);
- 2) musi być wydany na podstawie i w celu wykonania upoważnienia ustawowego;
- 3) musi być wydany przez organy wyraźnie określone w upoważnieniu ustawowym;
- 4) musi regulować tylko i wyłącznie sprawy z zakresu spraw przekazanych w upoważnieniu do uregulowania;
- 5) musi regulować te sprawy zgodnie z wytycznymi ustawowymi zawartymi w upoważnieniu.

Jeśli akt nie spełnia któregokolwiek z tych wymogów, to jest aktem sprzecznym z Konstytucją i nie może być uznany za akt obowiązujący.

Akt wykonawczy musi spełniać omówione powyżej wymogi nie tylko w chwili jego wydania i początku obowiązywania. Jeśli nawet spełniał je w tym momencie, a później w wyniku zmiany stanu prawnego przestał je spełniać, to konsekwentnie należy uznać, że akt ten nie obowiązuje z początkiem obowiązywania zmienionego stanu prawnego. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego bezspornie przyjmuje się obecnie taką właśnie zasadę walidacyjną. Zmianą stanu prawnego powodującą, że akt wykonawczy należy uznać za nieobowiązujący, może być:

- uchylenie ustawy, na podstawie której akt wykonawczy był wydany,
- uchylenie przepisu ustawy upoważniającego do wydania tego aktu wykonawczego,
- zmiana treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, polegająca na istotnej zmianie któregokolwiek z wymogów dotyczących tego aktu.

Za takim rozumieniem reguły walidacyjnej przemawia również § 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który z mocy § 143 tego rozporządzenia ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z brzmieniem powołanego § 32 ust. 2 jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego.

W analizowanej sprawie obecne brzmienie art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym 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 - zostało wprowadzone art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy - Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2008r. Nr 145, poz. 917), zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2009 r.

Zmiana dokonana przez ustawodawcę polegała na poszerzeniu kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli o realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

W związku ze zmianą przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała w sprawie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli, uchwała Nr XX/117/04 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie z dnia 30 listopada 2004r. w sprawie regulaminu trybu przyznawania, kryteriów i zasad postępowania przy przyznawaniu nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze utraciła moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2009r..

W konsekwencji, zapisy przedmiotowej uchwały nowelizujące uchwałę z 30 listopada 2004r., są nieważne z mocy prawa na skutek utraty mocy obowiązującej uchwały zmienianej.

Należy również wskazać, iż art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela wyczerpująco określa granice upoważnienia ustawowego udzielonego radzie gminy. W myśl tego przepisu, rada została upoważniona do ustalenia w drodze uchwały kryteriów i trybu 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 realizację innych zadań statutowych szkoły.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN, wyraz "tryb" oznacza określony sposób postępowania, załatwianie pewnych spraw z zachowaniem ustalonej kolejności poczyną, metodę postępowania. Takie rozumienie powyższego terminu wskazuje, że przepis art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela oznacza, iż rada gminy może w drodze uchwały ustalić sposób i metody postępowania przy przyznawaniu nagrody dla nauczyciela, a więc m.in. wskazać - podejmowane w ustalonej kolejności - poczynania służące realizacji tego zadania.

Na gruncie omawianego przepisu ustawowego, do rady gminy należy zatem określenie sposobu postępowania przy przyznawaniu nagrody, nie zaś określenie jej wysokości.

Postanowienia dotyczące wysokości nagród, zgodnie z regulacją zawartą w art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, powinny się znaleźć w regulaminie wynagradzania nauczycieli, podejmowanym na podstawie tego upoważnienia. Upoważnienie z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela nie obejmuje bowiem ustalenia wysokości nagród.

Zamieszczenie zatem w uchwale, podjętej na podstawie upoważnienia określonego w art. 49 ust. 2 ustawy – Karta Nauczyciela, regulacji określającej wysokość nagród dla nauczycieli, należy ocenić jako dokonane z przekroczeniem przysługującego radzie upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie.

W wyroku z dnia 12 marca 2008r. (sygn. akt I OSK 19/08) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że: *“Aby wypełnić delegację wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, w (...) regulaminie wynagradzania nauczycieli powinny znaleźć się zapisy dotyczące wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, a zatem również nagród, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Kwestie dotyczące sprecyzowania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród powinny być zatem przedmiotem odrębnej uchwały zgodnie z przepisem art. 49 ust. 2 tej ustawy, z którego wynika delegacja dla rady do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli”.*

W tym miejscu należy zauważyć, że uchwała Nr XXIII/154/09 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie z dnia 13 marca 2009r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tarnogród, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw zawiera w § 40 postanowienie dotyczące wysokości nagród dla nauczycieli.

Ponadto, również § 7 ust. 3 regulaminu, w brzmieniu określonym w § 1 przedmiotowej uchwały, dotknięty jest wadą prawną.

Zdaniem organu nadzoru, ustanawiając powyższy zapis, Rada przekroczyła swoje kompetencje. Z postanowienia tego wynika, że Rada zobowiązała Burmistrza do corocznego ustalania limitu nagród do rozdziału oraz jednocześnie wyznaczyła główne kryterium, wedle którego ten podział ma być dokonany tj. według liczby nauczycieli zatrudnionych w poszczególnych placówkach oświatowych.

W ocenie organu nadzoru żaden przepis prawa nie przyznaje radzie kompetencji do nakładania na burmistrza tego typu obowiązku, jak również nie przyznaje radzie uprawnień do wyznaczania kryterium, którym ma się kierować burmistrz w tym zakresie.

Jak wskazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2003 r. (sygn. akt I SA/Lu 882/02), rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/63/2015 jest uzasadnione.

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

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Tarnobrogu,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnobrodzie.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

Marian Starownik
WICEWOJEWODA