



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5088

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.644.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 572/XLIV/22 Rady Miasta Żory z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr 236/XIX/16 Rady Miasta Żory z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, w całości, jako sprzecznej z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.) dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Miasta Żory przyjęła uchwałę Nr 572/XLIV/22 w sprawie zmiany uchwały nr 236/XIX/16 Rady Miasta Żory z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, dalej jako „uchwała”. Przedmiotowa uchwała zmienia uchwałę z 2016 r. w zakresie dotyczącym kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 49 ust. 2 i art. 91d pkt 1 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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.

Podkreślenia wymaga, iż prawidłowa realizacja uprawnień rady gminy polega na całościowym unormowaniu tego zagadnienia w treści podejmowanej uchwały. Cytowany wyżej przepis ustawy stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* formułujący zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to z jednej strony obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z wymienionego art. 49 ust. 2 ustawy, z drugiej zaś strony, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Przyjdzie także zauważyć, że na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad

działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały albo niewypełnienie w całości delegacji ustawowej powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Z art. 2 Konstytucji wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

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. Tymczasem wbrew art. 49 ust. 2 ustawy w przedmiotowej uchwale brak jest regulacji dot. przyznawania nagród za zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, a ponadto uchwała nie przewiduje kryteriów przyznawania nagród w zakresie pracy opiekuńczej nauczycieli.

Wobec powyższego, zdaniem Skarżącego regulację przedmiotowej uchwały należy uznać za nieprawidłową i niewypełniającą delegacji z art. 49 ust. 2 ustawy, co w konsekwencji wpływa na ocenę legalności uchwały w całości.

W tym miejscu wymaga podkreślenia szczególnie charakter badanej uchwały, która to uchwała posiada rangę aktu prawa miejscowego. Organ uchwałodawczy jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Przekroczenie kompetencji lub niewypełnienie upoważnienia przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone lub nie wypełniono przyznanych kompetencji.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr 572/XLIV/22 Rady Miasta Żory z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr 236/XIX/16 Rady Miasta Żory z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły- w całości jest uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz