



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 stycznia 2014 r.

Poz. 27



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.392.2013 Wojewody Lubelskiego

z dnia 19 grudnia 2013 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XX/219/2013 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego kryteria i tryb przyznawania nagród ze specjalnego funduszu dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Zamojski w części obejmującej § 6 lit. a, b, d, e, f, g, § 7 ust. 2, § 13 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/219/2013 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego kryteria i tryb przyznawania nagród ze specjalnego funduszu dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Zamojski w części obejmującej § 6 lit. a, b, d, e, f, g, § 7 ust. 2, § 13 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX/219/2013 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2013 r.

Działając na podstawie m. in. art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.) Rada Powiatu w Zamościu ustaliła regulamin przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały (§ 1 uchwały).

Jak stanowi powołany przepis ustawy Karta 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 przeprowadzeniu w szkole co najmniej roku.

W analizowanym regulaminie Rada Powiatu w Zamościu doprecyzowała ustawowe kryteria przyznawania nagród, jednakże w ocenie organu nadzoru dokonała tego z naruszeniem ustawowego upoważnienia z art. 49 ust. 2.

Jak stanowi § 6 regulaminu przy przyznaniu Nagrody Starosty Zamojskiego uwzględnia się m. in. przestrzeganie prawa oświatowego, właściwe gospodarowanie środkami budżetowymi, prawidłową współpracę z organem prowadzącym szkołę lub placówkę oświatową oraz innymi jednostkami, prawidłową współpracę z radą pedagogiczną, radą szkoły i radą rodziców oraz samorządem szkolnym, prowadzenie prawidłowej polityki kadrowej, szczególne obciążenie pracami związanymi z organizacją szkoły lub placówki oświatowej.

W ocenie organu wskazane przez Radę Powiatu kryteria podmiotowe nie są związane z osiągnięciami nauczyciela w jego pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż 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, inne kryteria nie związane ściśle z pracą nauczyciela nie mają w tym zakresie znaczenia.

Podkreślić zatem należy, iż art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela wyczerpująco określa co może być przedmiotem regulacji Rady w zakresie uchwalania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli. W ocenie organu nadzoru cytowane wyżej zapisy § 6 regulaminu, nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa. Tym samym Rada przekroczyła przyznane jej przepisem art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela kompetencje normotwórcze.

Stosownie do brzmienia art. 49 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.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN, wyraz "tryb" oznacza określony sposób postępowania, załatwianie pewnych spraw z zachowaniem ustalonej kolejności poczynań, 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, natomiast w § 7 ust. 2 analizowanego regulaminu Rada Powiatu w Zamościu określiła dodatkowo wysokość nagród. Zgodnie z powołanym przepisem wysokość indywidualnej Nagrody Starosty Zamojskiego uzależniona jest od stopnia wymagań określonych w § 6 i nie może przekraczać miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego, ustalonego jako średnia z ostatnich sześciu miesięcy.

Tymczasem zapisy dotyczące warunków i wysokości wypłacania nagród zgodnie z regulacją zawartą w art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela powinny się znaleźć w odrębnym regulaminie podjętym na podstawie tego upoważnienia. Upoważnienie z art. 49 ust. 2 nie obejmuje bowiem wskazania wysokości nagród, a zatem zapisy uchwały w tym zakresie zostały podjęte z przekroczeniem przepisów powołanych w podstawie prawnej uchwały.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym.

W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 października 2004 r. (sygn. akt II SA/Lu 566/04), w którym Sąd wyjaśnił, iż "akty prawa miejscowego nie mogą być autonomiczne, wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego (...). Lokalne prawodawstwo, mimo stosunkowo dużej swobody nie ma jednak charakteru samoistnego. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy, a więc i organy samorządu terytorialnego mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą się

legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych".

W § 13 ust. 1 Regulaminu Rada Powiatu ustaliła, iż środki finansowe przeznaczone na wypłatę świadczenia, o których mowa w § 1 ust. 2 stanowiącego składnik wynagrodzenia nauczycieli naliczane są w planach finansowych poszczególnych szkół.

Łączna wysokość wypłaconego świadczenia, o którym mowa w § 1 ust. 2 nie może przekroczyć kwoty przeznaczonej na te cele w planach finansowych. Organ prowadzący szkołę/poradnię psychologiczno-pedagogiczną może dokonać zwiększenia środków na wypłatę w/w świadczenia (§ 13 ust. 2).

W ocenie organu nadzoru regulacja ta nie stanowi materii regulaminu. Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze tworzy się w budżetach organów prowadzących szkoły.

Jak wynika z art. 49 ust. 2 ustawy, podejmując przedmiotową uchwałę rada ma ustalić 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 (tj. ze specjalnego funduszu na nagrody utworzonego w budżecie organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1 % planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych) uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.

Regulacje dotyczące zapisów w planach finansowych poszczególnych szkół stanowią normy planistyczne dotyczące budżetu, wykraczają poza dopuszczalne ramy materii mogących stanowić przedmiot regulacji przedmiotowej uchwały.

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 dniu 16 grudnia 2013 r. Starosta Zamojski złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż Rada Powiatu w Zamościu pominęła ustawowy obowiązek doprecyzowania kryterium przyznawania nagród w zakresie realizacji przez nauczycieli zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, co skutkowało zakwestionowaniem uchwały w całości.

Starosta Zamojski wyjaśnił, iż § 6 lit. 1 regulaminu, który wskazuje jako kryterium przyznania nagrody Starosty Zamojskiego organizowanie współpracy szkoły/placówki z jednostkami systemu ochrony zdrowia, policją, organizacjami i stowarzyszeniami oraz rodzicami w zakresie zapobiegania i usuwania przejawów patologii społecznej i niedostosowania społecznego dzieci i młodzieży, stanowi wypełnienie ustawowego upoważnienia w zakresie kryterium realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

W ocenie organu nadzoru przedłożone wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie.

W tym stanie rzeczy, wszczęcie postępowania w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XX/219/2013 we wskazanym zakresie 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) Starosta Zamojski

2) Przewodniczący Rady Powiatu w Zamościu

Wojewoda Lubelski

Jolanta Szolno-Koguc