

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.60.2012.ABej.

z dnia 1 marca 2012 r.

Rada Gminy Gubin

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XVIII/75/2012 Rady Gminy Gubin z dnia 26 stycznia 2012r. zmieniającej uchwałę Nr XI/46/2007 Rady Gminy Gubin z dnia 12 grudnia 2007r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gubin, w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gubin podjęła na sesji w dniu 26 stycznia 2012 roku uchwałę zmieniającą uchwałę Nr XI/46/2007 Rady Gminy Gubin z dnia 12 grudnia 2007r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gubin. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2012 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 49 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006r., Nr 97, poz. 674 ze zm.) oraz 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010r., Nr 17, poz. 95 z późn. zm.) i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

Na podstawie art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela w budżetach organów prowadzących szkoły tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w wysokości co najmniej 1 % planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół. Przepis ten wprost określa, że specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli tworzy się w budżetach gmin będących organem prowadzącym szkoły. Jednocześnie ustawodawca określił, że wysokość funduszu nie może być niższa, niż 1 % planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych.

Zgodnie natomiast z art 49 ust. 2 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 specjalnego funduszu nagród, 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.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Gubin dokonała modyfikacji dotychczasowego brzmienia § 1 ust. 1 uchwały Nr XI/46/2007 Rady Gminy Gubin z dnia 12 grudnia 2007r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gubin, w ten sposób, że " W budżecie Gminy tworzy się specjalny fundusz nagród dla nauczycieli w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych , z tym że :

- 1) 80% środków funduszu przeznacza się na nagrody dyrektora;
- 2) 20 % środków funduszu przeznacza się na nagrody Wójta Gminy Gubin."

Wysokość środków tworzących specjalny fundusz nagród dla nauczycieli winien określać budżet gminy, a regulowanie tej materii w uchwale ustalającej kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze

specjalnego funduszu nagród, podejmowanej na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela wykracza poza upoważnienie ustawowe.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w § 2 w zakresie słów " i Dyrektorom Szkół Gminnych" i w § 3 w zakresie słów " z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012r." uchwała także istotnie narusza prawo, tj. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010r., Nr 17, poz. 95 z późn. zm.) oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy jest więc obowiązany i uprawniony do wykonywania uchwał rady gminy. Jednocześnie na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem organu wykonawczego gminy jest określenie sposobu wykonywania uchwał. *Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej realizacji. Obejmuje m.in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów.* (A. Szewc, Komentarz do art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, SIP LEX). Takie uregulowanie nie daje kompetencji radzie gminy do powierzenia wykonywania uchwały dyrektorom szkół gminnych, czy też innych jednostek organizacyjnych gminy, gdyż wskazanie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwał jest uprawnieniem organu wykonawczego.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Gubin postanowiła, że " Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012r. "

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasadniczym terminem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest termin po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym, chyba, że akt dany akt normatywny określi termin dłuższy. W sytuacjach wyjątkowych zastosowanie może mieć art. 5 w/w ustawy, który stanowi, iż nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej jest dopuszczalne, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego doprecyzowuje się powyższą przesłankę akcentując, iż odstępstwo od omawianej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (wyrok z dnia 31 stycznia 2001r., sygn. akt P 4/99, OTK 2011/1/ 5), a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001r., sygn. akt K 27/00, OTK 2001/2/29). Nie sposób dopatrzeć się jakichkolwiek okoliczności, które uzasadniałyby nadanie badanej uchwał wstecznej mocy obowiązującej.

Nadto organ nadzoru wskazuje, iż Rada Gminy naruszyła § 96 w zw. z § 143 „ *Zasad techniki prawodawczej*” - Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „ *Zasad techniki prawodawczej*” poprzez wpisanie do tytułu uchwały numeru i daty uchwały zmienianej.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie wskazuje rodzaju naruszeń prawa, które mogą być klasyfikowane w kategorii istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, iż są to takie naruszenia prawa, do których należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dn. 12.11.1998r. II SA/Wr 1516/98 –OSP z 1999r. Nr 9, poz. 165).

Biorąc pod uwagę przytoczone przepisy prawa, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Gubin podejmując uchwałę Nr XVIII/75/2012 z dnia 26 stycznia 2012r. zmieniającą uchwałę Nr XI/46/2007 Rady Gminy Gubin z dnia 12 grudnia 2007r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gubin, istotnie naruszyła prawo - art. 49 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela, art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i błędną wykładnię.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli



Teresa Kaczmarek