

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.305.2016.ASzc

z dnia 2 listopada 2016 r.

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2014.446 j.t. ze zm)) stwierdzam nieważność § 3, § 4 ust. 2 i § 7 uchwały Nr XXXIII/192/2016 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 29 września 2016 r. w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2016 r. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła uchwałę Nr XXXIII/192/2016 w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 października 2016 r.

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła przedmiotową uchwałę na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U.2016.1379 j.t. ze zm., dalej K.N.). Zgodnie z ww. przepisem 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.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN wyraz „kryterium” oznacza czynnik służący za podstawę oceny, wyboru lub kwalifikacji, natomiast wyraz "tryb" oznacza określony sposób postępowania, załatwianie pewnych spraw z zachowaniem ustalonej kolejności poczynań, metodę postępowania. W świetle powyższych definicji uznać zatem należy, że przepis art. 49 ust. 2 K.N. upoważnia radę gminy do określenia w drodze uchwały przesłanek, których spełnienie stanowi warunek konieczny, ale nie przesądzający o otrzymaniu nagrody, albowiem ma ona charakter uznaniowy oraz sposób i metody postępowania przy przyznawaniu nagrody dla nauczyciela, tj. wskazanie kolejności działań służących realizacji tego zadania.

Należy również podkreślić, że szeroki zakres swobody przyznany organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w zakresie ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, albowiem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99, LEX nr 41212).

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 3 i § 7 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 49 ust. 2 K.N., a § 4 ust. 2 uchwały art. 49 ust. 2 K.N. w zw. z art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U.2015.2156 ze zm., dalej u.s.o.).

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim w § 3 uchwały postanowiła, że wysokość nagrody ustala Burmistrz, a § 7 uchwały, że ostateczną decyzję w sprawie przyznania i wysokości nagród podejmuje Burmistrz.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje istotnie naruszają prawo, albowiem stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 49 ust. 2 K.N. Przyznanie Burmistrzowi przez Radę Miejską w Nowogrodzie Bobrzańskim prawa do podejmowania ostatecznej decyzji w sprawie przyznania i wysokości nagród nie stanowi ani kryterium, ani trybu przyznawania nagród nauczycielom. Jednocześnie zdaniem organu nadzoru bezspornym jest, że w zakresie nagród Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego, to Burmistrz decyduje o przyznaniu i wysokości nagrody, tak jak dyrektor szkoły, stosownie do przepisu art. 39 ust. 3 pkt 2 u.s.o., samodzielnie podejmuje decyzję odnośnie przyznania nagrody nauczycielowi w określonej wysokości.

Z kolei w § 4 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim postanowiła, że wnioski dyrektorów o przyznanie nauczycielom nagród muszą uzyskać pozytywną opinię rady pedagogicznej, a w przypadku przynależności kandydata do związku zawodowego, wnioskodawca ma obowiązek przedłożyć je do wglądu właściwemu związkowi zawodowemu.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii rady pedagogicznej przez dyrektora występującego z wnioskiem o przyznanie nagrody Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego stanowi naruszenie przepisu art. 39 ust. 3 pkt 3 u.s.o., w myśl którego dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach występowania z wnioskiem, 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. Powyższe oznacza, że dyrektor występując z wnioskiem o przyznanie nauczycielowi ww. nagrody, na podstawie powyższego przepisu powinien zasięgnąć opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki. Jednocześnie wystąpienie z przedmiotowym wnioskiem nie jest uzależnione od uzyskania pozytywnej opinii tych organów.

Podkreślenia wymaga, że żadne przepisy rangi ustawowej nie nakładają na dyrektora obowiązku przedłożenia takiego wniosku do wglądu właściwemu związkowi zawodowemu. Z uwagi na powyższe, Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim nakładając taki obowiązek na dyrektorów oraz jednocześnie przyznając związkowi zawodowemu prawo do zapoznania się z informacjami zawartymi we wnioskach, uczyniła to bez podstawy prawnej.

Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 K.N. nagrody stanowią składnik wynagrodzenia nauczyciela. Należałoby zatem rozważyć, czy powyższy obowiązek nie godzi w prawo pracownika do ochrony tajemnicy wynagrodzenia, które jako dobro osobiste podlega ochronie i jest objęte tzw. autonomią informacyjną. Autonomia informacyjna, stanowiąca element ochrony życia prywatnego, oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04, LEX nr 387751).

Na marginesie należy zauważyć, że w niektórych sytuacjach spełnienie powyższego obowiązku będzie niemożliwe, albowiem dyrektor może nie posiadać wiedzy odnośnie tego, czy oraz ewentualnie w którym związku zawodowym jest zrzeszony dany nauczyciel. Zakładając, że nieprzedłożenie wniosku do wglądu właściwej organizacji związkowej stanowi brak formalny, wówczas taki wniosek stosownie do przepisu § 5 ust. 4 uchwały nie będzie rozpatrywany.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że zawarte w § 6 uchwały zwroty: "masowy udział w zawodach", "znaczące imprezy w procesie wychowawczym" są zwrotami nieostrymi, a w konsekwencji powodują one niejasność i nieprecyzyjność przepisów uchwały. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim powinna unikać posługiwania się takimi zwrotami, gdyż stopień ich niedookreślenia prowadzi do daleko idącej subiektywizacji w ocenie. Biorąc pod uwagę, że zwroty te

dotyczą kryteriów, których spełnienie jest warunkiem koniecznym, aby nagroda mogła zostać nauczycielowi przyznana, powinny być one sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jak również wykluczający wszelką dowolność w ocenie tego, czy zostały one przed danego nauczyciela spełnione. Należy mieć na uwadze, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego, dlatego tak istotne jest, aby była jasna i zrozumiała zarówno dla jej adresatów, jak i organu stosującego prawo. Jednocześnie wątpliwości organu nadzoru budzi takie formułowanie kryteriów, których spełnienie co do zasady jest niezależne od nauczyciela (tj. wdrażanie opracowanych przez nauczyciela koncepcji poprawiających jakość pracy szkoły lub placówki).

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji 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. Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek