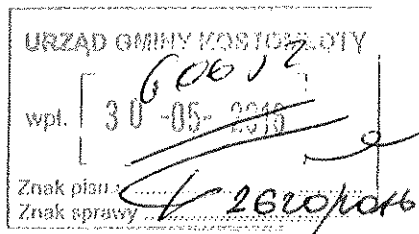




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.54.7.2016.MC



Wrocław, 24 maja 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/137/16 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie tworzenia specjalnego Funduszu na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno wychowawcze oraz kryteriów i trybu ich przyznawania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kostomłoty na sesji w dniu 26 kwietnia 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 49 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.) podjęła uchwałę Nr XXII/137/16 w sprawie tworzenia specjalnego Funduszu na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno wychowawcze oraz kryteriów i trybu ich przyznawania - zwana dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 maja 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela.

Ponadto organ nadzoru stwierdził podjęcie §1 ust. 5 uchwały we fragmencie: „oraz dla szczególnie wyróżniających się nauczycieli” z istotnym naruszeniem art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Zgodnie z dyspozycją 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, 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”.

Wskazany wyżej przepis ustawy stanowi normę o charakterze iuris cogentis, formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

Rada Gminy Kostomłoty, realizując wyżej cytowane upoważnienie ustawowe, w §1 ust. 4 uchwały postanowiła, że „Nagrody z funduszu nagród mają charakter uznaniowy. Przyznanie nagrody jest uzależnione od osiągnięć w pracy: dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej”.

W świetle upoważnienia ustawowego, wyznaczonego treścią art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, należy wskazać, że uznaniowość decyzji o przyznaniu nagrody z funduszu nagród dla nauczycieli ma charakter ograniczony. Z woli bowiem samego ustawodawcy decyzja ta została ujęta w ściśle określone ramy. Tymi ramami, tym ogranicznikiem uznaniowości przedmiotowej decyzji powinny być ustalone przez Radę kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Co więcej, ustawodawca nakazuje, aby w tych kryteriach uwzględnione były osiągnięcia nauczycieli związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacją innych zadań statutowych szkoły. W ocenie 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 z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą.

Tymczasem normodawca lokalny w kwestionowanym przepisie nie formułuje kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli. Wskazuje tylko, że przyznanie nagrody jest uzależnione od bliżej nieokreślonych osiągnięć w pracy na trzech ustalonych już ustawowo płaszczyznach: dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Takiego przepisu w żadnej mierze nie można uznać za wyznaczającego mierniki oceny pracy nauczyciela, tym samym mamy do czynienia z niepełną realizacją przez Radę Gminy Kostomłoty ustawowego upoważnienia, zawartego w art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z regułą interpretacyjną „racjonalnego ustawodawcy” przyjąć należy, że każdy przepis prawny jest kompletny i zupełny a jego realizacja, w przypadku norm kompetencyjnych, polega na wypełnieniu dyspozycji normy prawnej. Skoro zatem norma kompetencyjna wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, to pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z przepisem upoważniającym, skutkuje brakiem realizacji woli ustawodawcy, czyli upoważnienia ustawowego.

Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad po-wodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (I SA/Wr 1798/99).

W §1 ust. 5 uchwały Rada zadecydowała, że „Wójt Gminy przyznaje nagrody dla kadry kierowniczej oraz dla szczególnie wyróżniających się nauczycieli z własnej inicjatywy lub na wniosek Dyrektora Gminnego Ośrodka Obsługi Szkół”. Z kolei w ust. 6 tego przepisu przesądziła, że „Dyrektor placówki przyznaje nagrody nauczycielom i wychowawcom za osiągnięcia”.

Powyższe zapisy należy uznać za realizację ustawowego wymogu uwzględnienia w podejmowanej uchwale sposobu podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół oraz trybu zgłaszania kandydatów do nagród. Jednakże przepis §1 ust. 5 uchwały został podjęty, w ocenie organu nadzoru, z naruszeniem naczelných zasad prawa administracyjnego, tj. oznaczoności prawa i pogłębiania zaufania. Przepis ten nie wypełnia także ustawowego upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, tj. nie określa kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli.

O ile jednoznaczna jest treść przepisu §1 ust. 6 uchwały (przy założeniu, że w §1 ust. 4 uchwały zostałyby ustalone w sposób prawidłowy kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli), to przepis ust. 5 tego przepisu we fragmencie: „oraz dla szczególnie wyróżniających się nauczycieli” jest nieostry. Przepis ten sugeruje, że Wójt Gminy przyznaje nagrody dla tych nauczycieli, którzy uzyskują szczególne osiągnięcia w swojej pracy dydaktycznej, wychowawczej czy opiekuńczej. Nie określa jednak żadnych kryteriów, jakie powinni spełniać nauczyciele, aby mogli być uznani za szczególnie wyróżniających się. Biorąc pod uwagę brzmienie przepisu art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela oraz zasady prawidłowej legislacji, organ nadzoru stoi na stanowisku, że brzmienie przepisu §1 ust. 5 uchwały w kwestionowanym zakresie powoduje zbyt dużą uznaniowość decyzji Wójta co do przyznawania nagród dla nauczycieli.

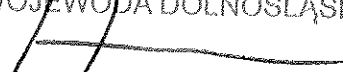
Analizując zapis §1 ust. 5 uchwały we fragmencie: „oraz dla szczególnie wyróżniających się nauczycieli” należy odwołać się do istoty aktu prawa miejscowego, jako źródła praw i obowiązków adresatów – obywateli. Uchwały rad gmin należy postrzegać przez pryzmat naczelných zasad prawa administracyjnego, czyli oznaczoności prawa i pogłębiania zaufania. Zwrot „szczególnie wyróżniających się” jest na tyle nieostry, że wprowadza poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku wystąpienia praktycznego problemu, tj. rozważania, którzy nauczyciele należą do szczególnie wyróżniających się, rozwiązanie może okazać się utrudnione. Jednocześnie adresat aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, zostaje postawiony w stan niepewności. Dlatego też niedopuszczalne jest używanie nieostrych pojęć w aktach prawnych, zwłaszcza aktach prawa miejscowego. Ustawodawca upoważnia radę

gminy do podejmowania takich aktów po to, by biorąc pod uwagę miejscowe zwyczaje szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Jednak od takiej regulacji winno się oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. Takie wartości jak zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa składają się na zasadę prawidłowej legislacji, która to wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej art. 2 Konstytucji RP. Doniosłość tej zasady dla systemu prawa niejednokrotnie akcentowano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Paweł Hreniak

