



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 czerwca 2015 r.

Poz. 2680

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.59.2.2015 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 4, § 3 ust. 2 oraz § 4 we fragmencie: „z powodu choroby lub” uchwały Rady Miejskiej w Kudowie-Zdroju Nr VIII/37/15 z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Kudowa-Zdrój, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2015 r. Rada Miejska w Kudowie-Zdroju podjęła uchwałę Nr VIII/37/15 w sprawie określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Kudowa-Zdrój, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 29 maja 2015 roku.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie:

I. § 2 ust. 4, oraz § 3 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j.: Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.) w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.),

II. § 4 we fragmencie: „z powodu choroby lub” uchwały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 3c oraz art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela w związku z art. 7 i 94 Konstytucji RP.

Przedmiotem rozpatrywanej uchwały jest określenie przez Radę Miejską w Kudowie-Zdroju zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego. Jako podstawę prawną do przyjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 6 i 7 w związku z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela.

Warto w tym miejscu również odwołać się do treści art. 7 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę legalizmu, konsekwencją której w odniesieniu do organów samorządowych, stanowiących uchwały, w tym prawo miejscowe, jest prawna reglamentacja działalności prawodawczej, oznaczająca, że akty prawotwórcze powinny mieć legitymację w Konstytucji, zaś sposób wykorzystania przyznaných kompetencji nie jest wyrazem arbitralności ich działań, lecz wynikiem przekazanych uprawnień. Działania

wyrastające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Nie ma tu więc pola dla decyzji samowolnych ani też nadmiernego marginesu swobody w działalności organu władzy publicznej (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2009, str. 57).

Zatem każda przewidziana przez ustawodawcę norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, a także przepisów innych ustaw regulujących daną dziedzinę. Powołany wyżej przepis art. 42 ust. 7 pkt 1 Karty Nauczyciela wskazuje na zakres zagadnień powierzonych regulacji – zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego. Wskazać należy, że objęcie unormowaniem innych spraw niż wskazane w normie kompetencyjnej jest niedopuszczalne, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

I.

W § 2 ust. 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Średni wymiar zajęć obliczony zgodnie z treścią ust. 1 powinien być umieszczony w arkuszu organizacyjnym i podany do wiadomości nauczyciela przed rozpoczęciem roku szkolnego.”. Kolejno w § 3 ust. 3 określono, że: „Nauczycielowi zatrudnionemu w niepełnym wymiarze zajęć i realizującemu różny wymiar zajęć w poszczególnych okresach roku szkolnego, należy w umowie o pracę określić średni wymiar godzin zajęć dla całego okresu rozliczeniowego.”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje stanowią wykroczenie poza delegację określoną w art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela. Przepis ten bowiem precyzyjnie wskazuje materie pozostawione do uregulowania w uchwale rady gminy. Zauważyć należy, że nie ma wśród nich takich kwestii jak elementy obligatoryjne umowy o pracę czy sposób podania nauczycielowi do wiadomości planu zajęć. Takie regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie gminy.

Ponadto, należy podkreślić, że to przepisy ramowych statutów poszczególnych typów szkół i placówek określone w załącznikach do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624 ze zm), są podstawą do corocznego sporządzania arkusza organizacji szkoły. Z przepisów Rozporządzenia wynika, że arkusz organizacji szkoły jest podstawowym dokumentem organizacyjnym szkoły czy przedszkola, w którym dyrektor określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym z uwzględnieniem szkolnego planu nauczania. Dyrektor szkoły sporządza corocznie arkusz organizacji szkoły, który zatwierdza organ prowadzący. Organ prowadzący może arkusz zatwierdzić lub jeżeli zawiera dane niezgodne z przepisami prawa oświatowego, polecić dyrektorowi usunięcie uchybień. Projekt arkusza, do zatwierdzenia przez organ prowadzący, składa dyrektor do dnia 30 kwietnia roku poprzedzającego rok szkolny, którego arkusz dotyczy. Wypełniony (wpisany numer i data uchwały opinii rady pedagogicznej w sprawie przydziału zajęć) i opieczętowany arkusz przekazuje się organowi prowadzącemu najczęściej w formie papierowej i elektronicznej. Organ prowadzący szkołę zatwierdza arkusz organizacji szkoły w terminie do dnia 30 maja danego roku.

Jak już wspomiano, przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia wyraźną granicę dla aktywności organów władzy publicznej – a mianowicie nie mogą one podejmować działań poza prawem. W odniesieniu zatem do stanowienia aktów prawa miejscowego art. 94 Konstytucji RP określa dodatkowo, że akty tego typu ustanawiane są jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że prawodawca lokalny uprawniony jest jedynie do unormowania ściśle określonych przez ustawę kwestii, a wszelkie wykroczenie poza upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego należy uznać za istotne naruszenie prawa. Pogląd ten podziela również orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Jednocześnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. syng. akt II GSK 357/11 określono: „Ustawa o samorządzie gminnym nie dookreśla zwrotu "nieistotne naruszenie prawa". W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się jednak, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu gminy. Do nich należy 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.”

II.

W § 4 uchwały Rada Miejska postanowiła: „Godziny obowiązkowych zajęć przydzielone nauczycielowi w arkuszu organizacyjnym, a niezrealizowane przez nauczyciela z powodu choroby lub z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, traktuje się dla rocznego rozliczenia godzin jak godziny zajęć zrealizowane.”

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Kudowie Zdroju, przyjmując ten przepis we wskazanym w sentencji fragmencie, również przekroczyła zakres upoważnienia wyrażony w art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela, który nie uprawnia do regulowania przez radę gminy kwestii rozliczania godzin zajęć określonych w art. 42 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, które nie zostały zrealizowane z powodu choroby. Wskazać należy, że problematyka, której dotyczy kwestionowany fragment, została w odniesieniu do tego rodzaju zajęć unormowana na poziomie ustawowym. Zgodnie bowiem z art. 42 ust. 3c Karty Nauczyciela wymiar zajęć za każdy tydzień niezdolności nauczyciela do pracy w półrocznym okresie rozliczeniowym ulega obniżeniu w stosunku do nauczycieli szkół podstawowych i gimnazjów (w zakresie zajęć opieki świetlicowej oraz zajęć w ramach godzin przeznaczonych w ramowych planach nauczania do dyspozycji dyrektora szkoły, z wyjątkiem godzin przeznaczonych na zwiększenie liczby godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych) o 2 godziny, a w stosunku do nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych (w zakresie zajęć w ramach godzin przeznaczonych w ramowych planach nauczania do dyspozycji dyrektora szkoły, z wyjątkiem godzin przeznaczonych na zwiększenie liczby godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych) – o 1 godzinę. Oznacza to, że Rada Miejska dokonała w przedmiotowej sprawie modyfikacji norm ustawowych.

Należy podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które zostały unormowane już przez samego Ustawodawcę. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Przytoczoną argumentację potwierdzają również normy wyrażone w § 136 i 137 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które wprost stanowią, że niedopuszczalne jest powtarzanie lub modyfikowanie w treści aktów prawa miejscowego przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń. Uznać zatem należy, że także i z tego względu § 1 ust. 5 przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza prawo.

W związku z powyższym, zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 4 we fragmencie: „z powodu choroby lub”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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:
T. Smolarz