



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 lipca 2015 r.

Poz. 3043

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.29.5.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 1 lipca 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**

§ 1 ust. 5 i ust. 7 uchwały Nr VIII/62/2015 Rady Gminy Głogów z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia tygodniowego pensum, dla nauczycieli realizujących etat łączony.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Głogów dnia 19 czerwca 2015 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.), po zasięgnięciu opinii związków zawodowych, podjęła uchwałę Nr VIII/62/2015 w sprawie ustalenia tygodniowego pensum, dla nauczycieli realizujących etat łączony, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 26 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 w związku z art. 11 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji RP,

- § 1 ust. 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 w związku z art. 11 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela: Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa: 1) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;”. Rada Gminy Głogów, realizując upoważnienie ustawowe, podjęła uchwałę Nr VIII/62/2015 w sprawie ustalenia tygodniowego pensum, dla nauczycieli realizujących etat łączony.

W § 1 ust. 5 uchwały Rada zapisała: „Wartość godzin ponadwymiarowych oblicza się wg stawki osobistego zaszeregowania danego nauczyciela i ustalonego pensum.”

Zdaniem Organu Nadzoru określenie wysokości wynagrodzenia nauczyciela istotnie narusza zakres upoważnienia ustawowego z art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy Karty Nauczyciela: „Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania

„dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.”.

Tak więc regulacja § 1 ust. 5 uchwały nie mieści się w zakresie upoważnienia dla Rady Gminy do określenia pensum dla nauczycieli realizujących etat łączony. Określenie wysokości wynagrodzenia nauczycieli reguluje już bowiem art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, uzależniając wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych.

Podejmując akt prawa miejscowego organ stanowiący powinien kierować się przede wszystkim tym aby nie powtarzać, nie modyfikować oraz nie przekraczać wiążących go norm stanowiących delegację ustawową. Normodawca, formułując określone upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd regulacją o charakterze powszechnie obowiązującym - w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeżeli organ stanowiący wykracza poza wytyczne zawarte w upoważnieniu ma miejsce przekroczenie kompetencji, co skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu lub jego części. Powyższe rozważania trafnie podsumowuje zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego we Wrocławiu (IV SA/Wr 301/07, LEX nr 438889) zgodnie z którym: „Przepis udzielający kompetencji prawodawczej, podlega wykładni dosłownej. Zgodnie z zasadą państwa prawa i wyprowadzonymi z niej zasadami przyzwoitej legislacji, treść przepisów upoważniających nie może być korygowana przez zabiegi wykładni rozszerzającej czy zwężającej. Konsekwencją wydawania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, nawet jeżeli służyłoby to wykonaniu ustawy, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego. Prawo, kształtując struktury zdecentralizowane wprowadza określone mechanizmy kontrolne oraz weryfikacyjne, których celem jest eliminacja z obiegu prawnego działań podmiotów zdecentralizowanych wykraczających poza obszar ich prawnie określonych zadań i kompetencji. W państwie prawa (...) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.”

W nawiązaniu do powyższego warto stwierdzić, że każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących 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, Lex nr 49428).

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 5 uchwały, jako podjętego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W trakcie dalszej analizy uchwały, Organ Nadzoru stwierdził, że w przepisie § 1 ust. 7 uchwały uregulowano: „Do łączenia w ramach etatu zajęć o różnym wymiarze pensum może dochodzić tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy nie ma możliwości zastosowania innych rozwiązań przewidzianych przepisami Karty Nauczyciela i wyłącznie pod warunkiem posiadania przez nauczyciela wymaganych kwalifikacji do nauczania danego przedmiotu”.

Przytoczonym przepisem uchwały Rada Gminy Głogów określiła w jakich sytuacjach może dochodzić do łączenia, w ramach etatu nauczycielskiego, zajęć o różnym wymiarze tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin oraz ustanowiła wymagania dla nauczyciela zatrudnianego na różnych stanowiskach, dla którego określony został różny tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin (tj. obowiązek posiadania przez nauczyciela wymaganych kwalifikacji do nauczania danego przedmiotu).

Zdaniem Organu Nadzoru, wskazane uregulowanie nie tylko wykracza poza delegację zawartą w przepisie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela, która nie może stanowić podstawy dla tego typu regulacji, lecz także w sposób istotny narusza art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten stanowi bowiem, że do zadań dyrektora szkoły lub placówki należy m.in. pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy dla

zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami oraz, że „dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki, 3) występowania z wnioskami, 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”. Cytowany przepis określa zakres zadań i kompetencji dyrektora szkoły publicznej oraz obszar jego odpowiedzialności. Zadania te nie tworzą zamkniętego katalogu. Dyrektor kieruje szkołą i reprezentuje ją na zewnątrz.

Kierowanie szkołą oznacza różne czynności organizacyjne i kierownicze dyrektora. Dyrektor może w pełni samodzielnie dokonywać wszelkich czynności z zakresu prawa pracy - w tym zawierać umowy o pracę. Autonomiczną pozycję dyrektora potwierdza też art. 7 Karty Nauczyciela, który stanowi, że dyrektor kieruje szkołą, jest jej przedstawicielem na zewnątrz, przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły, przewodniczącym rady pedagogicznej. Orzecznictwo sądowe zasadniczo wyklucza jakąkolwiek ingerencję w sprawy zatrudniania i zwalniania pracowników ze strony organu prowadzącego – „wszystkich czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje Dyrektor” (wyrok WSA z dnia 19 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 313/05, LEX nr 219879).

Wprowadzenie ograniczeń w możliwości łączenia, w ramach etatu nauczycielskiego, zajęć o różnym wymiarze tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin oraz obowiązku posiadania przez nauczyciela zatrudnianego na różnych stanowiskach, dla których określony został różny tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin wymaganych kwalifikacji do nauczania danego przedmiotu, jest zatem ograniczeniem ustawowych kompetencji Dyrektora. Trzeba podkreślić, że zarówno Karta Nauczyciela, jak i ustawa o systemie oświaty nie przewidują dla organu prowadzącego kompetencji do określania kryteriów i wymagań, na podstawie których będą zatrudniani pracownicy przez dyrektora szkoły lub placówki. „Zakaz ingerencji organu prowadzącego w kompetencje dyrektora wynika także z art. 34b u.s.o., zgodnie z którym organ prowadzący szkołę może ingerować w jej działalność wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Ustalanie [...] wytycznych w zakresie organizacji pracy szkół i placówek oświatowych [...] poprzez określanie [...] zasad zatrudniania nauczycieli i pozostałych pracowników, wkracza w zakres ustawowych zadań realizowanych przez kierujących nimi dyrektorów” (wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2012 r., II SA/Rz 1145/12, LEX nr 1288355).

Zdaniem Organu Nadzoru, podstawą do ingerowania w działania dyrektora szkoły może być jedynie wystąpienie okoliczności wskazanych w art. 34 ustawy o systemie oświaty, czyli przypadki, gdy działalność placówki narusza przepisy ustawy bądź stwierdzone efekty kształcenia uznane zostaną za niedostateczne. Wówczas obowiązek usunięcia uchybień w wyznaczonym terminie nakłada organ sprawujący nadzór pedagogiczny.

Szkoła, w świetle ustawy o systemie oświaty oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.), jest pracodawcą dla zatrudnionych nauczycieli i innych pracowników. Zgodnie z art. 3 i art. 31 § 1 Kodeksu pracy „pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”, a „za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba”. Można zatem stwierdzić, że Naczelny Sąd Administracyjny, że dyrektor szkoły działa w zakresie prawa pracy jako pracodawca, a w związku z tym organ jednostki samorządu terytorialnego nie może wkraczać w stosunki pomiędzy pracodawcą a pracownikiem danej jednostki (porównaj: wyrok NSA z 11 marca 2009 r., I OSK 1528/08, LEX nr 595187).

Także w ustawie Karta Nauczyciela znajdują się przepisy określające uprawnienia dyrektora szkoły. Zgodnie z jej art. 7 ust. 1 dyrektor kieruje szkołą i jest jej przedstawicielem na zewnątrz, jest także przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły i przewodniczącym rady pedagogicznej. Ponadto dyrektor szkoły nawiązuje z nauczycielem stosunek pracy odpowiednio na podstawie umowy o pracę lub mianowania na stanowisku zgodnym z posiadanymi przez nauczyciela kwalifikacjami oraz zgodnie z posiadanym przez nauczyciela stopniem awansu zawodowego (art. 11 ustawy Karta Nauczyciela).

Obowiązek posiadania przez nauczyciela odpowiednich kwalifikacji określa z kolei art. 9 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, ustalając ogólne kwalifikacje, których posiadanie jest niezbędne do zajmowania

stanowiska nauczyciela. Szczegółowe kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowisk nauczycieli w poszczególnych typach szkół i placówek ustalają natomiast akty wykonawcze do tego artykułu.

Należy podkreślić, że dla oceny zgodności z prawem kwestionowanych przepisów nie jest konieczne odnoszenie się do kwestii, czy – jak postanowiła Rada – łączenie w ramach etatu zajęć o różnym pensum może dochodzić tylko wyjątkowo, w przypadku gdy nie ma możliwości zastosowania innych rozwiązań przewidzianych przepisami ustawy Karta Nauczyciela (np. uzupełnianie pensum w innej szkole lub szkołach na podstawie art. 22 ustawy Karta Nauczyciela) i wyłącznie pod warunkiem posiadania przez nauczyciela wymaganych kwalifikacji. Na marginesie można jednak wskazać, że regulacje podjęte przez Radę stoją w sprzeczności z art. 10 ust. 9 w związku z ust. 7 oraz ust. 5 pkt 5 ustawy Karta Nauczyciela, pozwalającym na zatrudnienie nauczyciela nieposiadającego kwalifikacji wymaganych do zajmowania danego stanowiska w przypadku zaistnienia potrzeby wynikającej z organizacji nauczania lub zastępstwa nieobecnego nauczyciela, jeżeli nie ma możliwości zatrudnienia osoby posiadającej wymagane kwalifikacje.

W świetle cytowanych przepisów nie budzi bowiem wątpliwości, że wszystkich czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje Dyrektor. Jest to jego ustawowa prerogatywa i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą następować wyłącznie na skutek wyraźnej kompetencji ustawowej (porównaj: wyrok WSA z dnia 24 września 2008 r., IV SA/Po 115/08, LEX nr 518273). Pozwala to jednoznacznie ocenić kwestionowany przepis, jako istotnie naruszający prawo.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, 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 art. 94 Konstytucji RP *expressis verbis* wyrażony został obowiązek stanowienia aktów prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Należy przy tym przychylić się do stanowiska, że akty prawa miejscowego „muszą być wydawane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej, upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych; [...] upoważnienie nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych; [...] akt podustawowy musi być niesprzeczny zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja i na podstawie której został wydany, ale także z konstytucją i innymi aktami ustawo-dawczymi, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej samej materii” (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 32).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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*