



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 listopada 2015 r.

Poz. 4511

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.176.2.2015.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2015 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2, § 4 ust. 1, 4 i 5, § 5 ust. 4, § 6 ust. 2 we fragmencie: „z tym, że obowiązuje on tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo” oraz § 7 ust. 2 uchwały Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 29 września 2015 r. Nr XI/44/2015 w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli zatrudnionych w kształceniu zaocznym, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy "Karta Nauczyciela" oraz zasad udzielania i rozmiaru zniżek godzin tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, zasad zwalniania tych nauczycieli od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Kamiennogórski.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2015 r., działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) w związku z art. 42 ust. 6 i 7 oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.), Rada Powiatu Kamiennogórskiego podjęła uchwałę Nr XI/44/2015 w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli zatrudnionych w kształceniu zaocznym, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy "Karta Nauczyciela" oraz zasad udzielania i rozmiaru zniżek godzin tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, zasad zwalniania tych nauczycieli od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Kamiennogórski.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącej Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 05 października 2015 r. nr OR.BR.0711.23.2015 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 08 października 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- § 4 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

- § 4 ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku;

- § 4 ust. 5 z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 w związku z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela;

- § 5 ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 w związku z art. 35 ust. 4, art. 42 ust. 5a oraz art. 42a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela;

- § 6 ust. 2 we fragmencie: „z tym, że obowiązuje on tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo” z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela;

- § 7 ust. 2 z istotnym naruszeniem § 39, § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiotowej sprawie stanowią przepisy art. 42 ust. 7 i art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z ich brzmieniem rada powiatu określa:

1) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;

2) zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3;

3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegiów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11 ustawy o systemie oświaty, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość.

W § 3 ust. 2 uchwały czytamy: „Do zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z dziećmi przez nauczycieli wymienionych w pkt 1-3 załącznika nr 1 do uchwały należą :

a) zajęcia dydaktyczno - wyrównawcze,

b) zajęcia specjalistyczne: korekcyjno-kompensacyjne, logopedyczne, socjoterapeutyczne oraz inne o charakterze terapeutycznym,

c) porady dla uczniów, konsultacje dla rodziców i nauczycieli,

d) diagnoza, doradztwo, rehabilitacja, psychoedukacja.”.

Zdaniem organu nadzoru kwestionowany zapis § 3 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W powyższym przepisie uchwały Rada Powiatu określiła w punktach a-d rodzaje zajęć wchodzących w skład zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, przy czym wskazane zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze należą do zajęć realizowanych w ramach tygodniowego

obowiązkowego wymiaru godzin (tak wynika z § 3 ust. 2 w związku z ust. 1 uchwały). Zgodnie natomiast z § 2 uchwały „przez zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z dziećmi, młodzieżą i dorosłymi oraz na rzecz dzieci i ich rodzin przez nauczycieli wymienionych w pkt. 1-3 załącznika nr 1 do uchwały, należy rozumieć zajęcia grupowe i indywidualne, wynikające z realizacji zadań diagnostycznych, terapeutycznych, doradczych, profilaktycznych i korekcyjnych.”. Z przytoczonej definicji nie wynika więc, aby opisane tam zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze były zajęciami prowadzonymi w formie zaocznej, czy też polegały na kształceniu na odległość.

Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, "organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć:

- nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3,
- nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a,
- nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej,
- nauczycieli kolegiów pracowników służb społecznych,
- nauczycieli kształcenia na odległość,
- nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin,
- pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11 ustawy o systemie oświaty,
- bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych

oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość".

Analiza normy kompetencyjnej zawartej w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy prowadzi do wniosku, że posiada ona charakter katalogu zamkniętego. Rada Powiatu na podstawie tego upoważnienia, została umocowana do określenia m.in. zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość.

Z treści § 3 ust. 2 uchwały (jak i innych przepisów uchwały, w szczególności § 2 i § 4 ust. 2), nie wynika jednak, aby były to zajęcia prowadzone w formie zaocznej lub dotyczyły kształcenia na odległość. Tylko bowiem tego rodzaju zajęć, prowadzonych w tej właśnie formie, dotyczy kompetencja organu stanowiącego powiatu (wynikająca z treści art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela), polegająca na możliwości określenia zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość.

Dodatkowo należy mieć na uwadze brzmienie § 4 ust. 2 uchwały, w którym wskazano już jakie zajęcia zalicza się do obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli zatrudnionych w kształceniu zaocznym (tzn. nauczycieli prowadzących zajęcia w tej właśnie formie). Rodzaje zajęć określone w punktach a-d § 3 ust. 2 uchwały nie są tożsame z tymi wymienionymi w punktach a i b § 4 ust. 2 uchwały. Powyższe wskazywałoby zatem, że rodzaje zajęć wymienionych w § 3 ust. 2 uchwały nie są prowadzone w formie zaocznej.

Ponadto zauważyć należy, że zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały, wskazane tym przepisem zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze prowadzone są bezpośrednio (tzn. bez pośrednictwa) z dziećmi. Trudno zatem uznać, aby były to zajęcia w formie kształcenia na odległość.

Zdaniem organu nadzoru sposób sformułowania treści § 3 ust. 2 uchwały, w powiązaniu z innymi przepisami przedmiotowego aktu (tu w szczególności z § 2 i § 4 ust. 2 uchwały), nie dają podstaw do uznania, że Rada Powiatu w rozpatrywanym zapisie zrealizowała kompetencję wynikającą z art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela, tj. określiła zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość. Z treści tego przepisu uchwały nie sposób bowiem wywieść, czy dotyczy on zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość lub też może zajęć prowadzonych w innej formie. Tu jeszcze raz należy podkreślić, że na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty

Nauczyciela Rada Powiatu upoważniona została do określenia zasad zaliczania do wymiaru godzin wyłącznie takich zajęć, które są prowadzone w formie zaocznej lub w formie kształcenia na odległość. Stosowny przepis kompetencyjny nie przewiduje bowiem możliwości określenia zasad zaliczania do wymiaru godzin tych zajęć, które nie są prowadzone w formie zaocznej lub w kształceniu na odległość.

Powyższa sytuacja powoduje, że obowiązujące przepisy prawa miejscowego są niejasne, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Przepisy aktów prawnych powinny być zatem tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i spójny. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Biorąc pod uwagę stan faktyczny sprawy, zapis § 3 ust. 2 uchwały, w którym nie określono formy prowadzenia wymienionych tam zajęć, nie spełnia zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się przepisy zawarte w aktach prawnych. W konsekwencji istnieje prawdopodobieństwo, że norma wyznaczona treścią przepisu § 3 ust. 2 uchwały, będzie mogła być stosowana do zajęć wymienionych w punktach a-d, nawet jeżeli faktycznie zajęcia te nie będą prowadzone w formie zaocznej lub w kształceniu na odległość.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając na uwadze powyższe zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

W § 4 ust. 1 uchwały Rada Powiatu postanowiła: „*Obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin, w kształceniu zaocznym wynosi rocznie 648 godzin.*”.

Wymiar pensum nauczycieli został określony zasadniczo w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela. Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w tym przepisie, nauczycieli zatrudnionych w publicznych szkołach i szkolnych punktach konsultacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegiów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych oraz bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych - określa, zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa).

Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie § 4 ust. 1 uchwały podjęte zostało z naruszeniem prawa, ponieważ nie wyczerpuje przesłanki z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie bowiem z treścią art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy, organ prowadzący szkołę lub placówkę obowiązany jest określić **tygodniowy** (tzn. dotyczący jednego tygodnia) obowiązkowy wymiar zajęć dla nauczycieli wymienionych w tym przepisie, w tym dla nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej.

Przepis ten nie przewiduje możliwości ustalenia rocznego wymiaru godzin zajęć nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin, prowadzących kształcenie w formie zaocznej.

W nawiązaniu do powyższego należy również stwierdzić, że także § 4 ust. 4 uchwały, w którym czytamy: „Rozliczenie godzin zajęć dydaktycznych obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze godzin zajęć dydaktycznych w kształceniu zaocznym następuje w każdym semestrze. W okresie semestru nauczyciel obowiązany jest realizować połowę rocznego wymiaru godzin zajęć; za podstawę rozliczenia przyjmuje się według zapisów w dzienniku lekcyjnym, odbyte godziny zajęć, godziny usprawiedliwionej nieobecności w pracy i godziny niezrealizowane z powodu dni ustawowo wolnych od prac oraz dni wolnych wynikających z organizacji roku szkolnego.”, podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Jak już bowiem wyżej wskazano, w § 4 ust. 1 uchwały Rada Powiatu zamiast określić, zgodnie z normą art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela, tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, ustaliła w tym zakresie roczny wymiar godzin. W konsekwencji również rozpatrywane tu postanowienie § 4 ust. 4 obarczone jest wadliwością prawną wynikającą z nieprawidłowego uregulowania § 4 ust. 1 uchwały. Przepis § 4 ust. 4 uchwały odnosi się bowiem do kwestii dotyczących zasad rozliczania rocznego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin w kształceniu zaocznym. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja stanowi więc wykroczenie poza delegację określoną w art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela. Przepis ten bowiem precyzyjnie wskazuje zakres spraw pozostawionych do uregulowania w uchwale rady powiatu. Zauważyć należy, że nie ma wśród nich kwestii dotyczących zasad rozliczania rocznego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin w kształceniu zaocznym. Tymczasem Rada Powiatu, przy braku odpowiedniego upoważnienia ustawowego, w zdaniu pierwszym i drugim rozpatrywanego paragrafu zasady takie ustaliła.

Zauważyć należy, że na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 1 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę lub placówkę jest władny określić zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego. Z normy tej wynika po pierwsze, że rozliczanie obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli dotyczy okresu tygodniowego (a nie rocznego), po drugie zaś, że dotyczy wyłącznie takich nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

Tymczasem w § 4 ust. 4 uchwały Rada Powiatu określiła zasady rozliczania rocznego (a nie tygodniowego) obowiązkowego wymiaru godzin. Ponadto z treści tego przepisu uchwały nie wynika, aby odnosił się on do nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego (ta kwestia została uregulowana w § 5 uchwały). Wyłącznie bowiem w stosunku do nauczycieli, dla których to kryterium jest spełnione, możliwe jest ustalenie stosownych zasad. Niewątpliwie więc wskazane uregulowanie § 4 ust. 4 uchwały nie znajduje umocowania w treści 42 ust. 7 Karty Nauczyciela oraz innych przepisach tej ustawy, tym samym podjęte zostało z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Powiatu jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż 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. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób **ściśły, literalny**. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji

w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

W związku z powyższym, uchwalone brzmienie § 4 ust. 1 i 4 uchwały jest niezgodne z prawem.

W § 4 ust. 5 uchwały ustalono, że: *„Odbyte godziny zajęć wymienionych w pkt 4 oraz godziny zajęć wynikające z planu nauczania, lecz nie zrealizowane z powodu dni ustawowo wolnych od pracy oraz dni wolnych wynikających z organizacji roku szkolnego, przekraczające połowę rocznego wymiaru, są godzinami ponadwymiarowymi.”*

Niniejszy zapis uchwały narusza ustawową definicję godziny ponadwymiarowej określoną w art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym „przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych.”. Zapis § 4 ust. 5 uchwały stanowi modyfikację przepisu art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela. Rada Powiatu Kamiennogórskiego ustaliła bowiem, jakie godziny zajęć są godzinami ponadwymiarowymi, czego uczynić nie mogła. Na potwierdzenie powyższego wyводу wskazać należy na załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908) które winno być respektowane w toku formułowania każdego aktu normatywnego. Zgodnie z § 149 ZTP, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa, bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W doktrynie trafnie wskazuje się, że nie wolno wprowadzać nawet takich merytorycznych postanowień wykonawczych, które pośrednio - w postaci definicji quasi-aksjomatycznych - ustalałyby lub zmieniały znaczenie ustawowe (M. Zieliński w: S. Wronkowska, M. Zieliński "Komentarz do zasad techniki prawodawczej" Wyd. Sejm. 2004, s. 284-285 uw. 1 i 2.2).

Kwestionowane postanowienie uchwały wykracza również poza upoważnienie przyznane Radzie mocą art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela, ponieważ w przypadku nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, Rada posiada uprawnienie do uregulowania ich tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć. Natomiast określenie, które godziny zostaną zaliczone do godzin ponadwymiarowych należy uznać jako niemieszczące się w ramach przyznanej kompetencji.

W § 5 ust. 4 uchwały Rada Powiatu postanowiła: *„Nauczyciel ma przydzielone średnio tygodniowo tyle godzin ponadwymiarowych, o ile jest większa otrzymana wg. ust. 1 liczba od obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin nauczyciela ustalonego na podstawie art. 42. ust. 3 lub 7 Karty Nauczyciela, o ile w każdym tygodniu roku szkolnego realizowana liczba godzin jest nie mniejsza od tego wymiaru.”*

Przedmiotowa uchwała została wydana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela. Zgodnie z w/w art. 42 ust. 7 Karty 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; 2) zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3; 3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11 ustawy o systemie oświaty, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość.

Artykuł 42 ust. 7 Karty Nauczyciela nie zawiera w swojej treści delegacji dla rady powiatu do określania zasad przydzielania i rozliczania tygodniowej liczby godzin ponadwymiarowych nauczycielom, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, jak to uczyniono

w § 5 ust. 4 uchwały. Rozpatrywany przepis uchwały dla wskazanych tam nauczycieli ustala bowiem sposób obliczania średniej tygodniowej liczby godzin ponadwymiarowych, oraz dodatkowo formułuje w tym zakresie warunek (cyt. „o ile w każdym tygodniu roku szkolnego realizowana liczba godzin jest nie mniejsza od tego wymiaru”). Jak już wyżej zaznaczono omawiana norma uprawnia organ prowadzący szkołę lub placówkę do określenia wyszczególnionych w tym przepisie zasad oraz wymiaru godzin zajęć nauczycieli określonych w nim szkół bądź wykonujących pracę specjalistów. W żadnym razie z treści art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela nie da się wywieść delegacji do określenia zasad przydzielania i rozliczania tygodniowej liczby godzin ponadwymiarowych nauczycielom, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego. Tym bardziej, że zgodnie z regulacją art. 35 ust. 4, art. 42 ust. 5a oraz art. 42a ust. 3 Karty Nauczyciela w ustawie zostały wprost wyszczególnione sytuacje, w których określonym grupom nauczycieli nie można przydzielić godzin ponadwymiarowych bez ich zgody tj. w przypadku kobiet w ciąży, osoby wychowującej dziecko do lat 4 oraz nauczycielowi w trakcie odbywania stażu, bądź przydzielenia godzin ponadwymiarowych, poza godzinami doraźnych zastępstw. To zatem te normy, o charakterze ustawowym, uregulowały kwestie związane z wykonywaniem przez nauczycieli pracy w godzinach ponadwymiarowych. Kwestie te zostały unormowane kategorycznie, w sposób uniemożliwiający wprowadzanie jakichkolwiek modyfikacji przez organ prowadzący szkołę lub placówkę.

Odwołując się tu do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, iż była ona najczęściej wiązana z zakazem domniemania kompetencji organu państwowego, jak też zakazem naruszeń prawa przez ten organ w toku procesu prawotwórczego. "Samoistne" znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji RP sprowadzone zostało do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady - co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 publ. OTK-A 2002 r. z.3). Podnieść trzeba także, że zakres przedmiotowy samodzielności działania organów samorządu terytorialnego, o czym stanowi art. 163 Konstytucji RP, zawężony został do zadań publicznych nie zastrzeżonych w ustawie zasadniczej lub innych ustawach dla organów innych władz publicznych, a prawotwórcze kompetencje organów samorządu terytorialnego limituje nadto zapis zawarty w art. 94 Konstytucji RP określający, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. K 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262).

W § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały prawodawca lokalny postanowił: *„Wymiar zajęć ustalony zgodnie z ust. 1 odnosi się także do nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono to stanowisko, z tym, że obowiązuje on tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo.”*

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja uchwały we fragmencie: *„z tym, że obowiązuje on tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo”* stanowi istotne naruszenie art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, który nakazuje obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć albo zwolnienie od obowiązku realizacji zajęć nie tylko nauczycielom zajmującym w szkole stanowiska kierownicze, ale także nauczycielom, którym obowiązki kierownicze powierzono w zastępstwie tych osób. Oznacza to, że wspomniane obniżenie wymiaru godzin albo zwolnienie od obowiązku realizacji zajęć nastąpić powinno z chwilą powierzenia obowiązków kierowniczych i nie może być decyzją rady powiatu odłożone w czasie. Przyjąć zatem należy, że Rada Powiatu Kamiennogórskiego – przyjmując zakwestionowany fragment § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały – dokonała modyfikacji norm ustawowych, co uznać trzeba za istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje – jako wysoce dezinformujące – stanowią istotne naruszenie prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44). Trzeba bowiem 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. W takim kontekście praktykę powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalną. Argumentację powyższą 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 § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza prawo.

Ponadto, jako, że zgodnie z art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny i zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób i nie mogą one mogą naruszać istoty wolności i praw, to Rada Powiatu nie może dyskryminować nauczycieli tylko z tego powodu, że funkcję kierowniczą pełnią w zastępstwie. Ustawa tego rodzaju rozróżnienia nie przewiduje i przez to prawodawca miejscowy również nie może go wprowadzać. Odmienne działanie stanowi naruszenie zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (czego prawo nie rozróżnia, tego nie należy rozróżniać).

W § 7 ust. 2 uchwały postanowiono o utracie mocy obowiązującej uchwały nr **LI/223/2014** Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie *zmiany uchwały Rady Powiatu Kamiennogórskiego nr XXI/110/2012 z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli zatrudnionych w kształceniu zaocznym, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy „Karta Nauczyciela” oraz zasad udzielania i rozmiaru zniżek godzin tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, zasad zwalniania tych nauczycieli od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Kamiennogórski.*

W ocenie organu nadzoru uchylenie uchwały nowelizującej nr LI/223/2014 nie wywołuje zamierzonego przez Radę skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie lub zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko w formie zmian wprowadzonych bezpośrednio w uchwale pierwotnej.

Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zwanego dalej rozporządzeniem, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2–7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 załącznika do rozporządzenia, zamieszczony w dziale II tego załącznika. Zgodnie z nim zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

W badanym przypadku oznacza to ustanowienie możliwości nowelizacji przepisów zmieniających inną uchwałą jedynie w ściśle określonych, wyjątkowych przypadkach. Niedopuszczalne jest zatem wprowadzanie zmian w uchwale nowelizującej w postaci uchylenia jej przepisów w innych okolicznościach niż te wskazane w § 91 rozporządzenia.

Z powyższego wynika, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty

tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (tak G. Wierczyński: *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Oficyna 2009 r., komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”).

Uchylenie uchwały Rady Powiatu nr LI/223/2014 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i powiązanej z nią zasady prawidłowej legislacji, ponieważ jak wskazano już wyżej, uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne – jeżeli Rada Powiatu jest zainteresowana dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę tych przepisów. Jeżeli natomiast jej zamiarem było uchylenie niektórych postanowień wprowadzonych nowelizacją musi uczynić to w sposób wyraźny, a nie dorozumiany i w odpowiedniej formie. Należy mieć na względzie, że zgodnie z § 39 załącznika do rozporządzenia w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy lub poszczególne przepisy, które ustawa uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnej wartości, jaką jest zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do ustawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Balasiński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny, Rok XIII nr 3(55)/2006). Działanie Rady polegające na uchyleniu uchwały, mocą której dokonano nowelizacji innej uchwały skutkuje stanem niepewności co do treści obowiązujących przepisów uchwały nowelizowanej. Stan taki godzi w zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasadę pewności prawa. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2 uchwały w związku z naruszeniem art. 2 Konstytucji oraz wskazanych powyżej przepisów załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz