



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 czerwca 2016 r.

Poz. 2811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.36.14.2016.NB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 we fragmencie: „oraz nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną” uchwały oraz ustęp 1 pkt 4 załącznika nr 3 do uchwały nr XXIV/146/2016 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, obniżek godzin dla dyrektorów szkół i innych nauczycieli, którym powierzono funkcje kierownicze oraz wymiaru godzin zajęć nauczycieli prowadzących zajęcia z przedmiotów o różnym wymiarze.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworze powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) w związku z art. 42 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.), podjęła na sesji w dniu 27 kwietnia 2016 r. uchwałę nr XXIV/146/2016 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, obniżek godzin dla dyrektorów szkół i innych nauczycieli, którym powierzono funkcje kierownicze oraz wymiaru godzin zajęć nauczycieli prowadzących zajęcia z przedmiotów o różnym wymiarze.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 9 maja 2016 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie: „oraz nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną” uchwały oraz ustęp 1 pkt 4 załącznika nr 3 do uchwały 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 ze zm.) w związku z art. 91d pkt 1 ustawy oraz art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiotowej sprawie stanowią przepisy art. 42 ust. 6 i 7 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z brzmieniem art. 42 ust. 6 ustawy: „dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3”. Zgodnie z art. 42 ust. 7 ustawy 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 wspomaganie 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 myśl natomiast art. 91d pkt 1 ustawy w zakresie stanowienia o powyższych kwestiach w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego wykonuje rada gminy.

Powołana wyżej ustawa Karta Nauczyciela reguluje m.in. kwestie czasu pracy nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze zajęć. Zawiera w tym zakresie zarówno rozwiązania ustawowe, określające tygodniową liczbę godzin obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub na ich rzecz (art. 42 ust. 3), jak również delegację do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli przez organ prowadzący szkołę lub placówkę (art. 42 ust. 7 pkt 3). Ten dualizm rozwiązania kwestii obowiązkowego wymiaru zajęć (zwanego dalej pensum) wynika przede wszystkim z mnogości typów szkół i placówek, w których są zatrudnieni nauczyciele oraz różnorodności charakteru ich pracy. Powoduje to, że nie ma możliwości jedynie ustawowego określenia pensum, które uwzględniłoby całą specyfikę pracy poszczególnych grup nauczycieli.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. Oznacza to, iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Ponadto regulacje te mają na celu jedynie uzupełnienie, wydanych przez inne podmioty, przepisów powszechnie obowiązujących, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Rada, stanowiąc w sposób szczegółowy odnośnie kwestii nieuregulowanych w materii ustawowej, nie może zawierać w uchwale zapisów, które nie znajdują potwierdzenia w przepisie aktu normatywnego wyższego rzędu. Realizacja delegacji ustawowej związana jest więc z uregulowaniem tylko takich zagadnień, odnośnie których rada posiada upoważnienie przyznane przez ustawodawcę.

W § 3 uchwały czytamy: „Ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli którym powierzono stanowiska pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych, nauczycieli wspomagających oraz nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz przez nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Jawor stanowiących załącznik nr 3 do niniejszej uchwały”.

Zdaniem organu nadzoru § 3 uchwały we fragmencie: „oraz nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną” uchwały oraz ustęp 1 pkt 4 załącznika nr 3 do uchwały, który stanowi, że: „obowiązkowy wymiar zajęć dla nauczyciela prowadzącego gimnastykę korekcyjną wynosi 22 godziny tygodniowo”, podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy w związku z art. 91d pkt 1 ustawy oraz art. 2 i 7 Konstytucji RP. Przy stanowieniu w rozważanej kwestii, Rada zrealizowała upoważnienie ustawowe zawarte w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy. Ustawodawca w przepisie tym wyposażył organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w kompetencję do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli wskazanych w tym przepisie. Zgodnie z nim organ prowadzący, w tym przypadku Rada Miejska w Jaworze, była kompetentna do określenia obowiązkowego wymiaru 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.

Organ stanowiący, podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązany był zatem określić zasady, na jakich m.in. nauczycielom, w zależności od powierzonego stanowiska ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych. Powyższe oznacza, że to Rada określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy. Co więcej, zgodnie z art. 91d pkt 1 ustawy, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w przedmiotowej sprawie zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 42 ust. 7 wykonuje rada miejska.

W powyższym przepisie uchwały Rada Miejska określiła rodzaje stanowisk nauczycieli, którym powierzono prowadzenie 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 w związku z ust. 1 pkt 4 załącznika nr 3 do uchwały).

Analiza normy kompetencyjnej zawartej w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy prowadzi do wniosku, że posiada ona charakter katalogu zamkniętego. Rada Miejska w Jaworze zatem, na podstawie tego upoważnienia, została umocowana do określenia obowiązkowego wymiaru zajęć tylko i wyłącznie tych nauczycieli, o których w nim mowa. Nie ma natomiast kompetencji do rozszerzania tego katalogu o inne podmioty niewymienione w przepisie ustawy. Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 maja 2012 r., (sygn. akt IV SA/Gl 868/11), w którym stwierdził m.in., że: przepis ten ustanawia katalog zamknięty podmiotów, wobec których organ prowadzący jest uprawniony do określenia obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin. Przy czym, pierwszą jego część stanowiącą, że określa się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3 należy interpretować w taki sposób, że chodzi o szkoły niewymienione w ust. 3 art. 42 ustawy, a nie rodzaje stanowisk niewymienione w ust. 3 omawianego przepisu.

Rada w § 3 uchwały określiła, że ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych m.in. dla nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Jawor. Z kolei w załączniku nr 3 do uchwały Rada ustaliła obowiązkowy wymiar godzin dla nauczyciela prowadzącego gimnastykę korekcyjną w wysokości 22 godzin tygodniowo (ustęp 1 pkt 4). Tymczasem, wskazani nauczyciele nie zostali przez ustawodawcę wymienieni w treści art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy.

Podsumowując, wskazana powyżej norma kompetencyjna do podjęcia przedmiotowej uchwały, zdaniem organu nadzoru, nie daje Radzie upoważnienia do stanowienia o tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną, gdyż nauczycieli na tym właśnie stanowisku, wola ustawodawcy nie ujęto w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy. Ponadto należy zaznaczyć, iż treść art. 42 ust. 7 ustawy, pozwala na określenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć jednakże, co istotne, tylko podmiotom enumeratywnie w nim wymienionym, gdyż tego rodzaju wyliczenie zawiera ona w swym całokształcie. Wbrew przyjętej przez organ uchwałodawczy interpretacji omawiany przepis, we fragmencie "(...) nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3 (...)", dotyczy nauczycieli konkretnych szkół, tzn. tych szkół, których typ, rodzaj nie został wymieniony w ust. 3 art. 42 ustawy. W tej części, stanowczo, nie zawiera on delegacji dla organu prowadzącego szkołę, do tworzenia na jego podstawie innych stanowisk nauczycieli niż

przewidziane przez ustawodawcę (wyrok z dnia 15 marca 2013 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt IV SA/Wr 714/12, LEX nr 1303175).

W kontekście powyższego warto także zwrócić uwagę, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Natomiast uregulowanie obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczyciela prowadzącego gimnastykę korekcyjną rehabilitanta wykracza poza delegację ustawową. Rada w sposób nieuprawniony poszerzyła jej zakres, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie bowiem z art. 2 Konstytucji RP: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym, przyznanych im kompetencji prawotwórczych. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r., (sygn. akt WK 22/04, publ. OSNKW 2005/3/29): "Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej."

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:
P. Hreniak