



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Poz. 3866

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.29.6.2016.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 26 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 464)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 2 ust. 2 we fragmencie „obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo” oraz ust. 3 uchwały Nr XX/126/2016 Rady Gminy Głogów z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli placówek nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Głogów na sesji w dniu 20 czerwca 2016 r., podjęła m.in. uchwałę Nr XX/126/2016 w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli placówek nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, zwaną także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 27 czerwca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 ust. 2 uchwały we fragmencie „obowiązuje 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 (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.), zwanej dalej także ustawą, w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 2 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

Jako podstawę prawną dla podjęcia analizowanej uchwały Rada Gminy Głogów wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 7 pkt 2 i pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 1- pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela organ prowadzący szkołę lub placówkę określa zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego (pkt 1), zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3 (pkt 2), 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 (pkt 3).

Analizując przedmiotowy akt prawny, Organ Nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 2 we fragmencie „obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo” oraz § 2 ust. 3 uchwały z podjęto z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym stwierdzeniem ich nieważności.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada postanowiła: „W przypadku nauczycieli pełniących obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczycieli, którym stanowiska kierownicze zostały powierzone wymiar zajęć określony w ust. 1 obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo.”. Zdaniem Organu Nadzoru powyższa regulacja uchwały we fragmencie: „obowiązuje 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 odłożone w czasie. Przesunięcie w czasie obowiązywania obniżonego wymiaru zajęć na okres od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono zastępstwo, w odniesieniu do nauczycieli, którzy zastępują nauczycieli, którym powierzono obowiązki kierownicze stawia tę grupę nauczycieli w gorszej sytuacji niż pozostali, których dotyczy obniżony wymiar zajęć. Dochodzi do zróżnicowania sytuacji dyrektorów, wicedyrektorów jako jednej grupy, osób, którym powierzono stanowiska kierownicze, jako drugiej grupy i osób, które zastępują nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, jako trzeciej grupy. Przy czym trzecia grupa została postawiona w gorszej sytuacji niż dwie pozostałe grupy. Przyjąć zatem należy, że Rada Gminy Głogów – przyjmując zakwestionowany fragment § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały – dokonała modyfikacji norm ustawowych, co uznać trzeba za istotne naruszenie prawa, zgłasza w sytuacji, gdy pogorszono sytuację prawną jednej z grup, której dotyczy norma kompetencyjna.

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. Ponadto, jako że zgodnie z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 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 naruszać istoty wolności i praw, to Rada 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 trakcie dalszej analizy uchwał Organ Nadzoru stwierdził, iż także regulacja § 2 ust. 3 stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Gminy Głogów stanowiąc w § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, że: „W uzasadnionych przypadkach, związanych z funkcjonowaniem placówki oświatowej, powodującymi znaczne zwiększenie/zmniejszenie zadań na stanowisku kierowniczym, Wójt Gminy może zmniejszyć/zwiększyć lub w całości zwolnić dyrektora placówki oświatowej z obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć określonych w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały na okres nie dłuższy niż rok.”.

Odnosząc się do zacytowanej regulacji należy wskazać, że zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z ust. 6 Karty Nauczyciela zasady udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwolnienia od obowiązku ich realizacji określa organ prowadzący szkołę. Wyżej wskazaną kompetencję organu prowadzącego wykonuje zgodnie z art. 91d pkt 1 ustawy, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa (w przedmiotowym przypadku legitymowanym podmiotem jest Rada Gminy Głogów).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że Rada Gminy Głogów powinna tą materię uregulować w przedmiotowej uchwale w sposób całościowy, zupełny i niewymagający dookreślenia na etapie stosowania uchwały. Oznacza to, że nie może ona przewidywać, że zwiększenie lub zmniejszenie zadań może zostać dokonane przez Wójta w uzasadnionych przypadkach. Tego rodzaju zapis powoduje, że przyznanie zwolnienia, zwiększenia zadań staje się zależne od arbitralnej decyzji organu wykonawczego, co skutkuje sprzecznością § 2 ust. 3 uchwały z prawem.

Powyższe oznacza, że Rada powierzyła organowi wykonującemu uchwałę (tu: Wójtowi, jako zwierzchnikowi służbowemu osób pełniących stanowiska kierownicze w gminnych szkołach, przedszkolach, zespołach) kompetencję do zmniejszania, zwiększania lub zwalniania z obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć dyrektorów szkół i innych nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w szkole, zespole przedszkolu – w przypadku określonym w tym przepisie – „w uzasadnionych przypadkach związanych z funkcjonowaniem placówki oświatowej, powodującymi znaczne zwiększenie/zmniejszenie zadań na stanowisku kierowniczym.” Zdaniem Organu Nadzoru regulacja taka stoi w sprzeczności z art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Normy wynikające z tych przepisów stanowią bowiem jasno, że kompetencje organu prowadzącego placówkę w zakresie zwalniania nauczycieli pełniących funkcje kierownicze od obowiązku realizacji zajęć wykonuje -w przypadku gminy - nie wójt (burmistrz, prezydent miasta), lecz rada gminy. Tym samym przyjęć należy, że Rada Gminy Głogów, przyjmując przedmiotowy przepis, dokonała pozbawionej podstawy prawnej subdelegacji kompetencji, naruszając tym samym w sposób istotny przepisy ustawy.

Reasumując Organ Nadzoru wskazuje, że ustawa przewiduje możliwość zwolnienia dyrektora szkoły z obowiązku realizacji zajęć. Zwolnienie takie może nastąpić z różnych przyczyn, zgodnie z wolą organu uprawnionego do dokonania zwolnienia. W ustawie wyraźnie określono jednak, że uprawnionym do dokonania zwolnienia z obowiązku realizacji zajęć jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 91d pkt 1 ustawy).

Trzeba także mieć na uwadze, że w tym przypadku przekazanie kompetencji innemu podmiotowi prowadzi do bezpodstawnej subdelegacji kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne. Wskazane stanowisko poparte jest ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych (wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., IV SA/Wr 716/14, wyrok WSA z dnia 24 maja 2012 r., IV SA/G1 868/11; wyrok WSA z dnia 7 marca 2012 r., IV SA/Wr 671/11; wyrok WSA z dnia 10 maja 2011 r., II SA/Op 82/11; wyrok WSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., IV SA/Wr 782/10).

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli 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*