



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2022 r.

Poz. 4027

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.94.4.2022.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 i § 2 uchwały nr XLV/361/22 Rady Gminy Oleśnica z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie zasad określenia tygodniowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących zajęcia o różnym obowiązkowym wymiarze godzin oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, obowiązujących w Punkcie Przedszkolnym we Wszechświętem oraz w oddziałach przedszkolnych i szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Oleśnica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Oleśnica na sesji w dniu 7 lipca 2022 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) i art. 42 ust. 5c i ust. 7 pkt 3 lit. b i c oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), podjęła uchwałę nr XLV/361/22 w sprawie zasad określenia tygodniowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących zajęcia o różnym obowiązkowym wymiarze godzin oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, obowiązujących w Punkcie Przedszkolnym we Wszechświętem oraz w oddziałach przedszkolnych i szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Oleśnica, zwaną dalej również „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 13 lipca 2022 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 i § 2 z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), polegającym na wykroczeniu poza granice upoważnienia ustawowego.

W § 1 i § 2 przedmiotowej uchwały zostały ustalone zasady oraz sposób wyliczenia łącznego tygodniowego pensum nauczycieli oraz liczby godzin ponadwymiarowych, w tym wzór wyliczenia w tym zakresie. Zgodnie z treścią **§ 1 ust. 1-3** uchwały: „1. Nauczycielom, realizującym etat łączony, tj. prowadzącym zajęcia o różnym obowiązkowym wymiarze godzin w ramach jednego etatu, tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć ustala się jako iloraz łącznej liczby realizowanych godzin i sumy części etatów realizowanych w ramach poszczególnych tygodniowych wymiarów godzin zajęć. 2. Godziny realizowane powyżej tak ustalonego pensum stanowią godziny ponadwymiarowe, zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela. 3. Pensum dla nauczycieli realizujących etat łączony ustala się dla każdego indywidualnie.”. Z kolei w **§ 2 pkt 1-3** uchwały postanowiono: „Określa się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli realizujących zajęcia o różnym obowiązkowym wymiarze godzin w następujący sposób: 1) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin określa się dzieląc liczbę realizowanych godzin danego stanowiska przez wymiar obowiązkowy ustalony dla tego stanowiska i sumując te ilorazy - otrzymuje się wskaźnik przeliczeniowy wg

wzoru: $W=X1/a+X2/b+X3/c+X4/d$, 2) następnie sumę realizowanych godzin dzieli się przez wskaźnik przeliczeniowy W według wzoru: $C=X1+X2+X3+X4/W$, gdzie znaczenie poszczególnych symboli jest następujące: W - wskaźnik przeliczeniowy; $X1, X2, X3, X4$ - liczba realizowanych godzin danego stanowiska; a - pensum godzin nauczyciela; b - pensum godzin nauczyciela pedagoga, pedagoga specjalnego, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego, doradcy zawodowego; c - pensum godzin nauczyciela świetlicy; d - pensum godzin nauczyciela bibliotekarza; C - tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin przy łączeniu w ramach etatu zajęć o różnym pensum, 3) otrzymany wynik (wymiar pensum) zaokrągla się do pełnych godzin w ten sposób, że czas zajęć do pół godziny pomija się, a powyżej pół godziny liczy się za pełną godzinę.”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy § 1 i § 2 uchwały nr XLV/361/22 zostały podjęte bez upoważnienia ustawowego. Podkreślenia wymaga, iż żaden przepis prawa nie zawiera delegacji do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w przedmiocie sposobu wyliczenia łączonego tygodniowego pensum nauczycieli realizujących etat łączony, tj. realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć. Wskazać należy, że rada gminy nie posiada kompetencji do podejmowania uchwały w tym zakresie.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 42 ust 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tylko tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli wymienionych w pkt 3 lit. a do lit. d powołanego przepisu, w tym pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych. Z dniem 1 września 2018 r. z treści art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a ustawy Karta Nauczyciela, wykreślono natomiast kompetencję organu prowadzącego szkołę lub placówkę do ustalania zasad uśredniania pensum dla nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.

Od dnia 1 września 2018 r. uśrednienie pensum następuje według zasad określonych w art. 42 ust. 5c ustawy Karta Nauczyciela, który został dodany na podstawie art. 76 pkt 22 lit. b ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203). Do chwili nowelizacji kwestie te zatem określał organ prowadzący w stosownej uchwale wydawanej na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, który to przepis w ówczesnym brzmieniu stanowił: „7. Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa: (...) 3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć: a) 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. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo oświatowe, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość (...)”. Od dnia 1 września 2018 r., po modyfikacji treści ww. przepisu na mocy art. 76 pkt 22 lit. d ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203) i odebraniu kompetencji organowi prowadzącemu szkołę do określania zasad uśredniania pensum dotyczącego etatu łączonego, a także po wprowadzeniu w art. 42 ustawy Karta Nauczyciela, nowego ustępu 5c, kwestie te są uregulowane ustawowo.

W treści art. 42 ust. 5c ustawy Karta Nauczyciela, wprowadzono jednolite zasady uśredniania pensum nauczycielom realizującym w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć i obowiązkowy wymiar godzin zajęć ustala się jako iloraz łącznej liczby realizowanych godzin i sumy części etatów realizowanych w ramach poszczególnych tygodniowych wymiarów godzin zajęć, przy czym wynik zaokrągla się do pełnych godzin w ten sposób, że czas zajęć do pół godziny pomija się, a powyżej pół godziny liczy się za pełną godzinę. Godziny wyliczone ponad ten wymiar stanowią godziny ponadwymiarowe.

Przy czym należy podkreślić, iż zmiana regulacji zapisu art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, nie pozbawiła organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego prawa do ustalenia w drodze uchwały pensum specjalistów, utrzymała bowiem prawo tego organu do określenia pensum pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Przepis ten uległ jednak doprecyzowaniu, gdyż odnosi się do maksymalnej górnej granicy ustalanego pensum.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru zapisy § 1 i § 2 uchwały nr XLV/361/22 nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, ponieważ z dniem 1 września 2018 r. uchylono zapis art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, w części upoważniającej organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia powyższego pensum w drodze uchwały. Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania. Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Odniesć to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w nim przepisów sprzecznych z ustawą (jak też z innymi aktami wyższego rzędu). Powyższa konstatacja wynika tak z istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 180/20).

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Oleśnica podejmując w przedmiotowej uchwale zapisy § 1 i § 2, wykroczyła poza swoje uprawnienia. Podkreślenia wymaga, iż żaden przepis prawa nie zawiera obecnie delegacji do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwaływ przedmiocie ustalenia tygodniowego pensum dla nauczycieli realizujących etat łączony. W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności § 1 i § 2 uchwały nr XLV/361/22 jest celowe i uzasadnione.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski:
Jarosław Kresa