



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 6 września 2016 r.

Poz. 3816

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-I.4131.33.2016 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 24 sierpnia 2016 r.

Rada Gminy w Parzęczewie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność:

§ 2., § 3, § 4, § 5 i § 6 uchwały Nr XXIII/201/2016 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Parzęczew, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

Uzasadnienie

Powyższą uchwałą Nr XXIII/201/2016 z dnia 22 lipca 2016 r. Rada Gminy w Parzęczewie określiła zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Parzęczew, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

W materialnoprawnej podstawie prawnej uchwały wskazano art. 42 ust. 5a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.), który stanowi, że nauczyciel, który realizuje tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć zgodnie z ust. 4a, nie może mieć przydzielonych godzin ponadwymiarowych, z wyjątkiem godzin doraźnych zastępstw oraz powołano art. 42 ust. 7 pkt 1, który daje delegację organowi prowadzącemu szkołę lub placówkę do określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

W § od 2 do § 6 uchwały Rady Gminy w Parzęczewie przyjęte zostały regulacje, które nie znajdują umocowania w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa. Organ nadzoru mając w tym zakresie wątpliwości, zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 11 sierpnia 2016 r., powiadomił o nich Radę Gminy w Parzęczewie.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, wyjaśnień udzielił Przewodniczący Rady Gminy w Parzęczewie, wskazując, iż kwestionowana przez organ nadzoru uchwała została, wg niego, podjęta w ramach delegacji ustawowej i jest zgodna z prawem. Dodatkowo wskazał na treść § 10 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624) i stwierdził, że szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym określa arkusz organizacji szkoły opracowany przez dyrektora szkoły, z uwzględnieniem szkolnego planu nauczania, a arkusz organizacji szkoły zatwierdza organ prowadzący szkołę. Na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający

organizację zajęć edukacyjnych. Tygodniowy rozkład zajęć powinien zapewniać możliwość realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wskazuje, że zapisy od § 2 do § 6 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, gdyż Rada Gminy w Parzęczewie uchwałą uregulowała kwestie zastrzeżone do wyłącznej właściwości dyrektora szkoły. Tym samym zostały naruszone przepisy art. 39 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.), zgodnie z którymi dyrektor kieruje działalnością szkoły (...) oraz wykonuje inne zadania wynikające z przepisów szczególnych – w tym Karty Nauczyciela.

Ponadto także naruszono art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, z którego wynika, że dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami, a także decyduje w innych sprawach, przez co uregulowanie w ww. uchwale w § od 2 do § 6 sposobu rozpisania planu obowiązkowych zajęć, nakazanie prowadzenia ewidencji obowiązkowego wymiaru zajęć, nakazanie co zaliczać do obowiązkowego wymiaru godzin, jakie zapisy mają znaleźć się w umowach o pracę oraz zobowiązanie nauczycieli do odnotowywania zajęć w dziennikach zajęć stanowi naruszenie prawa, gdyż są to zadania dyrektora szkoły lub placówki, a nie organu prowadzącego. Powyższe naruszenie prawa jest na tyle istotne, że skutkuje stwierdzeniem nieważności zapisów od § 2 do § 6 uchwały Nr XXIII/201/2016 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 22 lipca 2016 r.

Sankcja nieważności związana jest jedynie z istotnym naruszeniem obowiązującego porządku prawnego, w przypadku naruszenia nieistotnego stwierdza się jedynie podjęcie aktu z naruszeniem prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia "istotnego" naruszenia prawa, co uprawnia do sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie (por. w wyroku WSA w Łodzi z 8 września 2015r., sygn. akt III SA/Łd 670/15).

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) może nastąpić zatem wówczas, gdy uchwała (zarządzenie) pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie związane z kontrolą legalności aktów stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie jest bowiem postępowaniem administracyjnym.

Podkreślenia wymaga, że art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Oznacza to, że także władcze działania organów jednostki samorządu terytorialnego podejmowane w celu wykonania zadań powierzonych samorządowi musi mieścić się w granicach prawa. Brak jest podstaw, aby odmiennie traktować realizowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań oświatowych, w tym określonych ustawowo kompetencji organu prowadzącego publiczne szkoły.

Organizację nauczania w szkołach publicznych regulują przepisy ustawy o systemie oświaty oraz wydane na jej podstawie przepisy rozporządzeń wykonawczych: rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 204 z późn. zm.) i powołanego już wyżej rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. W przepisach tych uprawnienia organu prowadzącego szkołę zostały wyraźnie określone, w szczególności wskazano, w jakich przypadkach wymagane jest uzgodnienie podejmowanych działań z organem prowadzącym. Żaden z powołanych przepisów nie przewiduje kierowania się „wytycznymi” ustalonymi przez radę gminy.

Wskazany przez Przewodniczącego Rady Gminy przepis § 10 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r., dotyczy arkusza organizacji szkoły opracowywanego przez dyrektora szkoły, przy uwzględnieniu szkolnego planu nauczania, ale nie jest argumentem dla zakresu regulacji dokonanej przez Radę Gminy w § od 2 do § 6 uchwały z 22 lipca 2016 r.

Zakaz ingerencji organu prowadzącego w kompetencje dyrektora wynika w sposób wyraźny z art. 34b ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę lub placówkę może ingerować w ich działalność wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Ustalanie zatem „wytycznych” we wskazanym powyżej zakresie wkracza w zakres ustawowych zadań realizowanych przez kierujących nimi dyrektorów. Z powołanych wyżej przepisów ustawy o systemie oświaty nie da się zatem wywieść kompetencji Rady Gminy do podjęcia kwestionowanych regulacji w przedmiotowej uchwale. Stąd też uprawnionym jest wniosek, że przy uchwalaniu Rada Gminy w Parzęczewie naruszyła wyznaczone tymi przepisami granice, a tym samym wkroczyła w kompetencje wyraźnie zastrzeżone dla dyrektorów podległych placówek.

W tak obowiązującym stanie prawnym wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

wz. Wojewody Łódzkiego
Wicewojewoda

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Parzęczew.