



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 sierpnia 2022 r.

Poz. 6061

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.156.2022.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 sierpnia 2022r.

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.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 7 uchwały nr XXXVI/448/22 Rady Gminy Kościan z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Kościan - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 lipca 2022 r. Rada Gminy Kościan uchwałą nr XXXVI/448/22 ustaliła tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Kościan.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2022 r., poz. 559 ze zm.) art. 42 ust. 7 pkt 3 oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r.- Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 lipca 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98 - CBOSA).

W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Powyższą zasadę potwierdza także norma art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g." - stanowiąc, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie to musi być jednak wyraźne, a wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają bowiem na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Krakowie z 22 października 2015 r., I SA/Kr 1389/15, CBOSA). Brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ona regulacji w tej formie prawnej i dla wejścia w życie nie wymaga promulgacji.

Stosownie do art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.) - zwanej dalej "K.n." - organ prowadzący szkołę lub placówkę określa 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 kolegiów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość, b) pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin, c) nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 25 godzin, d) nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 20 godzin".

W § 2 ust. 7 uchwały Rada Gminy Kościan postanowiła, iż "Odpowiedzialność za prawidłowe ustalenie tygodniowego, obowiązkowego czasu pracy nauczyciela i jego rozliczenie ponoszą dyrektorzy szkół i przedszkoli". W ocenie organu nadzoru, powyższe uregulowanie dotyczące kwestii odpowiedzialności za ustalenie pensum nauczycielskiego narusza w sposób istotny normę kompetencyjną zawartą w art. 42 ust. 7 pkt 3 K.n. W świetle powołanego przepisu ustawy rada gminy nie posiada bowiem uprawnienia do regulowania zasad odpowiedzialności dyrektorów szkół i przedszkoli w związku z ustalaniem czasu pracy nauczycieli. Przyjęcie, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, oznacza iż musi ona znajdować oparcie w przepisie rangi ustawowej zawierającym stosowne upoważnienie do jej ustanowienia. Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest zatem normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak również regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego (por. wyroki NSA: z 23 czerwca 2014 r., II OSK 3140/13, z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10, CBOSA).

Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi zatem istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętej regulacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kościan

Wójt Gminy Kościan