



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 08 sierpnia 2022 r.

Poz. 5156

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.691.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/389/22 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązków określone dla stanowisk o różnym tygodniowym, obowiązkowym wymiarze godzin oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych stanowisk nauczycieli zatrudnionych w szkołach podstawowych i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest gmina Myszków, w części określonej w:

- § 1 uchwały oraz w tytule uchwały w zakresie sformułowania: *rozliczania tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym, obowiązkowym wymiarze godzin oraz*, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 w związku z art. 42 ust. 5c ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 w związku z art. 11 ustawy, w związku z art. 68 ust. 5 w związku z art. 58 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.), dalej jako: „Prawo oświatowe”, w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 4 pkt 2 i 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2022 r. Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę Nr LI/389/22 w sprawie rozliczania tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym, obowiązkowym wymiarze godzin oraz określenia tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych stanowisk nauczycieli zatrudnionych w szkołach podstawowych i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest gmina Myszków, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. przepisy art. 42 ust. 7 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w części.

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:

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.

Z kolei, jak wynika z treści art. 91d pkt 1 ustawy w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w (...) art. 42 ust. 7 - wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała rady gminy podejmowana w oparciu o wyżej wskazane przepisy stanowi akt prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, a także jest wydawana przez ustawowo wskazany organ jednostki samorządowej na podstawie upoważnienia ustawowego. Abstrakcyjność norm oznacza, że nie konsumują się one przez jednorazowe zastosowania, a znajdują zastosowanie w powtarzalnych okolicznościach, natomiast ich generalność przejawia się tym, że odnoszą się do kręgu adresatów nieoznaczonego imiennie, lecz wskazanego przez określenie jego cech (tu: nauczycieli szkół podstawowych i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest gmina Myszków). Ponadto należy zauważyć, iż wskazana uchwała jest podejmowana przez podmiot niebędący pracodawcą zatrudnionych nauczycieli, a zatem dotyczy generalnie i abstrakcyjnie oznaczonych adresatów, usytuowanych poza strukturą organizacyjną gminy. Reasumując, uchwała wypełnia cechy przepisów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zbieżne z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Gl 868/11, opubl. LEX nr 1272299, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1063/16, opubl. LEX nr 2201183, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2015 r., sygn. akt II SA/Go 405/15, opubl. LEX nr 1821971, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16, opubl. LEX nr 2087567).

Ponadto organ nadzoru podkreśla, że rada gminy uchwalając akty prawa miejscowego zobowiązana jest przestrzegać zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym organu stanowiącego gminy, muszą znajdować oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tym samym przekroczenie przez radę gminy granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przy podejmowaniu uchwał należy traktować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub w całości.

Odnosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Miasta w Myszkowie przyjęła § 1 uchwały w następującym brzmieniu: *Dla nauczycieli realizujących obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym, obowiązkowym wymiarze godzin ustala się tzw. uśredniony tygodniowy, obowiązkowy wymiar godzin zajęć dzieląc sumę przydzielonych nauczycielowi godzin przez sumę przydzielonych mu części etatów z poszczególnych wymiarów i zaokrąglając uzyskany wynik do liczby całkowitej. Wszystkie godziny ponad ustalony wymiar stanowią dla nauczyciela godziny ponadwymiarowe.*

W ocenie organu nadzoru, Rada uchwalając ww. treść § 1 uchwały, przekroczyła granice upoważnienia ustawowego określone w art. 42 ust. 7 ustawy, a ponadto dokonała niedopuszczalnej modyfikacji regulacji ustawowej zawartej w art. 42 ust. 5c ustawy. Przepis ten stanowi, że *Nauczycielom realizującym w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć 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, 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. Tym samym zasady tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli, o których mowa w ww. przepisie zostały określone bezpośrednio w ustawie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, w świetle którego powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie w drodze przepisów uchwalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, są niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowią wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego. Uchwała rady gminy nie może bowiem jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18). W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności § 1 uchwały, a w konsekwencji wyeliminowanie z obrotu prawnego również części tytułu kwestionowanej uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do regulacji zawartej w tym przepisie uchwały, tj. w zakresie sformułowania *rozliczania tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym, obowiązkowym wymiarze godzin oraz* – w tym bowiem obszarze uchwała jest bezprzedmiotowa.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej stanowiąc § 2 uchwały w brzmieniu *Łączenie w ramach etatu zajęć o różnym tygodniowym, obowiązkowym wymiarze może występować tylko w przypadku, gdy nie ma możliwości zastosowania innych rozwiązań przewidzianych przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela i wyłącznie pod warunkiem posiadania przez nauczyciela wymaganych kwalifikacji do prowadzenia zajęć. Jednocześnie ww. regulacja stanowi ingerencję organu prowadzącego w zakres kompetencji dyrektora szkoły lub przedszkola.*

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 68 ust. 5 Prawa oświatowego *Dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:*

- 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;*
- 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;*
- 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki.*

Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy *Szkołą kieruje dyrektor, który jest przedstawicielem na zewnątrz, przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły, przewodniczącym rady pedagogicznej. Dyrektor sprawuje opiekę nad dziećmi i młodzieżą uczącą się w szkole. Dodatkowo art. 11 ustawy stanowi, że Dyrektor szkoły nawiązuje z nauczycielem stosunek pracy odpowiednio na podstawie umowy o pracę lub mianowania na stanowisku zgodnym z posiadanymi przez nauczyciela kwalifikacjami oraz zgodnie z posiadanym przez nauczyciela stopniem awansu zawodowego.*

Należy również wskazać, że obowiązek posiadania przez nauczyciela odpowiednich kwalifikacji reguluje art. 9 ustawy oraz wydane na jego podstawie akty wykonawcze. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy *Stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która posiada wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończyła zakład kształcenia nauczycieli i podejmuje pracę na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje.*

Odnosząc powyższe regulacje do oceny przedmiotowej uchwały należy wskazać, że wszelkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole lub przedszkolu dokonuje dyrektor - jego pozycja w powyższym zakresie jest autonomiczna. W świetle art. 68 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego to dyrektor szkoły lub placówki w szczególności kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Z kolei zgodnie z art. 58 Prawa oświatowego organ prowadzący szkołę lub placówkę może ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Co istotne, ani przepisy ustawy ani regulacje Prawa oświatowego nie przewidują kompetencji organu prowadzącego do określania warunków i kryteriów zatrudniania pracowników przez dyrektora szkoły lub placówki.

Ograniczenie nałożone przez Radę w § 2 uchwały stoi również w sprzeczności z art. 10 ust. 9 w związku z ust. 7 ustawy. Zgodnie z art. 10 ust. 7 ustawy *W przypadku zaistnienia potrzeby wynikającej z organizacji*

nauczania lub zastępstwa nieobecnego nauczyciela, w tym w trakcie roku szkolnego, z osobą rozpoczynającą pracę w szkole, z nauczycielem kontraktowym lub z nauczycielami, o których mowa w ust. 5, stosunek pracy nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas określony. Z kolei art. 10 ust. 9 ustawy stanowi, że w przypadku, o którym mowa w ust. 7, jeżeli nie ma możliwości zatrudnienia osoby posiadającej wymagane kwalifikacje, można za zgodą organu sprawującego nadzór pedagogiczny zatrudnić nauczyciela, który nie spełnia warunku wymienionego w ust. 5 pkt 5. Tymczasem regulacja wprowadzona w kwestionowanej uchwale wyklucza w ogóle możliwość zatrudnienia osoby, która nie posiada wymaganych kwalifikacji do prowadzenia zajęć.

Z uwagi na powyższe w opinii organu nadzoru regulacja zawarta w § 2 uchwały należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa ze względu na przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego, stanowiące nieuprawnioną ingerencję organu prowadzącego w kompetencje dyrektora szkoły lub przedszkola.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że w § 4 pkt 2 i 3 uchwały Rada przyjęła, że: *Traci moc:*

2) *Uchwała Nr L/385/18 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/168/16 z dnia 30 czerwca 2016r. w sprawie rozliczania tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym, obowiązkowym wymiarze godzin oraz określenia tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych stanowisk nauczycieli zatrudnionych w szkołach podstawowych, gimnazjach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest gmina Myszków*

3) *Uchwała Nr VI/45/19 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 4 kwietnia 201 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/168/16 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie rozliczania tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym, obowiązkowym wymiarze godzin oraz określenia tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych stanowisk nauczycieli zatrudnionych w szkołach podstawowych, gimnazjach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest gmina Myszków.*

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego ww. uchwały zmieniające uchwałę Nr XXI/168/16 z dnia 30 czerwca 2016 r., uchyloną w § 4 pkt 1 kwestionowanej uchwały. Uchylenie uchwał nowelizujących wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe.

Należy podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio wyrażaniu norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2008 r., K 21/07). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarciu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie to ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04: to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumpcji, lecz przepis nim zmieniony.

Skoro zatem przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata). Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów ich uchylenie po dniu wejścia w życie, jest w kontekście prawidłowej wykładni art. 2 Konstytucji RP niedopuszczalne.

Dokonanie mocą przedmiotowej uchwały uchylenia uchwał zmieniających – określonych w § 4 pkt 2 i 3 uchwały - stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg

dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego. W ocenie organu nadzoru opisany wyżej zarzut wobec kwestionowanej uchwały należy zatem uznać za istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/389/22 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie rozliczania tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym, obowiązkowym wymiarze godzin oraz określenia tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych stanowisk nauczycieli zatrudnionych w szkołach podstawowych i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest gmina Myszków – w części określonej na wstępie niniejszego pisma – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz