



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 08 sierpnia 2022 r.

Poz. 5157

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.706.2022 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 XXXVI/317/22 Rady Gminy Kochanowice z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także nauczycieli, którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie w placówkach oświatowych, dla których Gmina Kochanowice jest organem prowadzącym, w części określonej w:

- § 1 pkt 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. 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 ust. 2 zdanie drugie uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 czerwca 2022 r. Rada Gminy Kochanowice przyjęła uchwałę Nr XXXVI/317/22 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także nauczycieli, którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie w placówkach oświatowych, dla których Gmina Kochanowice jest organem prowadzącym, dalej jako „uchwała”,

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 i pkt 3, art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 42 ust. 6 ustawy - *Dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3* (tj. zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz).

Przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy zawiera upoważnienie dla organu prowadzącego do określenia zasad udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

Z kolei, na mocy art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy: *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 ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 1 pkt 6 uchwały dotycząca ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla rehabilitantów w wymiarze 20 godzin stanowi istotne naruszenie prawa.

Krąg podmiotów, dla których organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć został przez ustawodawcę w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy wskazany w sposób wyczerpujący, tj. w formie katalogu zamkniętego. Brak jest w ww. upoważnieniu ustawowym kompetencji dla organu prowadzącego do określenia wymiaru godzin zajęć dla rehabilitanta. Wobec powyższego, Rada nie posiada kompetencji do rozszerzenia katalogu podmiotów wymienionych w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy, dla których określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć, o rehabilitanta. Takie działanie należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, treść § 2 ust. 2 uchwały w zakresie zdania: „Obniżony wymiar zajęć realizowany będzie w takich przypadkach od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo” jest sprzeczny z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.*

Komentowany przepis wymaga zachowania równości na płaszczyźnie stanowienia prawa (równość wobec prawa) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa. Cytowana powyżej formuła, nakazująca takie samo traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmienne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy. To on, tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści w zależności od wskazanych powyżej sytuacji. Równe traktowanie osób wymaga, by organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania. Innymi słowy, by nie traktowały odmiennie osób ze względu na takie ich cechy, które nie są prawnie relewantne (zob. Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Opublikowano: WKP 2019). Dodatkowo, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości w prawie polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną mają być traktowane równo, tj. bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, co oznacza także sprawiedliwie (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 1993 r., K. 7/92 OTK 1993 poz. 7 str. 81 i 82, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2005 r., P 5/04).

Rada Gminy Kochanowice w ww. § 2 ust. 2 uchwały wskazała, że:

*§ 2 ust. 2. Ustalony w ust. 1 tygodniowy wymiar obniżki godzin odnosi się również do nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w zastępstwie nauczycieli powołanych do pełnienia funkcji kierowniczych.*

W analizowanym przypadku nie budzi wątpliwości, że *ratio legis* działań lokalnego uchwałodawcy, stanowiącego w oparciu o przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy, powinno być ustalenie jednolitych zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla wszystkich podmiotów objętych dyspozycją przepisu art. 42 ust. 6 ustawy, w tym przypadku na równych zasadach: dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze. Zdaniem organu nadzoru, na gruncie przepisu art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy, brak jest podstaw prawnych do różnicowania sytuacji prawnej nauczycieli, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie. Obniżki tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć na zasadach i w rozmiarze ustalonym przez Radę, przysługiwać powinno na równi, wszystkim podmiotom wymienionym przez ustawodawcę w art. 42 ust. 6 ustawy. Regulacja § 2 ust. 2 w zakresie zdania: *Obniżony wymiar zajęć realizowany będzie w takich przypadkach od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo* uchwały może zarówno dyskryminować, jak i faworyzować nauczycieli, którym stanowisko kierownicze powierzono w zastępstwie. Z jednej strony, może stanowić dla nich podstawę do bardziej korzystnego ukształtowania okresu obowiązywania obniżonego wymiaru zajęć niż w przypadku nauczycieli wskazanych w § 2 ust. 1 uchwały (np. w przypadku, gdy zastępstwo ustało pierwszego dnia miesiąca, a obniżony wymiar zajęć ustanie dopiero z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić funkcję kierowniczą). Z drugiej strony, kwestionowana regulacja uchwały dla ww. nauczycieli może stanowić podstawę do niekorzystnego określenia dla nich okresu obowiązywania obniżonego wymiaru zajęć niż w przypadku nauczycieli wskazanych w § 2 ust. 1 uchwały (np. w przypadku, gdy zastępstwo rozpoczęło się pierwszego dnia miesiąca, a obniżony wymiar zajęć stosuje się dopiero od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, § 2 ust. 2 w zakresie wyżej wymienionego zdania uchwały narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie ww. części treści § 2 ust. 2 zdanie drugie uchwały oraz § 1 pkt 6 uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr uchwały Nr XXXVI/317/22 Rady Gminy Kochanowice z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także nauczycieli, którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie w placówkach oświatowych, dla których Gmina Kochanowice jest organem prowadzącym, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

**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**