



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 sierpnia 2022 r.

Poz. 5235

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.743.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LVIII/729/2022 Rady Miasta Knurów z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz innych nauczycieli specjalistów zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Knurów, w części określonej w § 1 pkt 2 w zakresie sformułowania: „rehabilitantów i nauczycieli gimnastyki korekcyjnej” oraz poprzedzającego go przecinka uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a - lit. d 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 lipca 2022 r. Rada Miasta Knurów przyjęła uchwałę Nr LVIII/729/2022 w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz innych nauczycieli specjalistów zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Knurów, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lipca 2022 r.

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

Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a - lit. d 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 1 a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegów 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, § 1 pkt 2 w zakresie sformułowania: „rehabilitantów i nauczycieli gimnastyki korekcyjnej” istotnie narusza art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a - lit. d ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Knurów:

2) innych nauczycieli specjalistów niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela: oligofrenopedagogów, surdopedagogów, tyflopédagogów, rehabilitantów i nauczycieli gimnastyki korekcyjnej – wynosi 22 godziny.

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 lit. a - lit. d 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 rehabilitantów i nauczycieli gimnastyki korekcyjnej. Wobec powyższego, Rada nie posiada kompetencji do rozszerzenia katalogu podmiotów wymienionych w art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a - lit. d ustawy, dla których określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć, o rehabilitantów i nauczycieli gimnastyki korekcyjnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Gl 868/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/12; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dodatkowo, organ nadzoru zaznacza, że nauczyciel prowadzący zajęcia wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka musi posiadać odpowiednie kwalifikacje m.in. ukończone studia w zakresie fizjoterapii, rehabilitacji ruchowej lub terapii pedagogicznej oraz posiadać przygotowanie pedagogiczne – o czym stanowi § 15 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1289). Wobec powyższego, nauczyciel prowadzący zajęcia wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka może realizować m.in. zajęcia rehabilitacji ruchowej, co nie oznacza, że jest nauczycielem zatrudnionym na stanowisku rehabilitanta (bądź nauczyciela gimnastyki korekcyjnej) w szkole (placówce).

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 (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Knurów w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a - lit. d ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LVIII/729/2022 Rady Miasta Knurów z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz innych nauczycieli specjalistów zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Knurów, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy