



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 sierpnia 2022 r.

Poz. 5265

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.719.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 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 XXXIX/241/2022 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 20 lipca 2022 r. w sprawie określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego; określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek nauczycielom zajmującym stanowiska dyrektora, wicedyrektora, nauczycielom pełniącym inne stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolu oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną i doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, w części obejmującej:

- tytuł uchwały w zakresie wyrazów: *nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną*, jako niezgodnej z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2215 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”;

- § 3 uchwały w zakresie wyrazów *nauczycielom prowadzącym gimnastykę korekcyjną*, oraz lp. 5 w tabeli w Załączniku do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 110 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. 1082 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lipca 2022 roku Rada Miejska w Łazach przyjęła uchwałę Nr XXXIX/241/2022 w sprawie określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego; określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek nauczycielom zajmującym stanowiska dyrektora, wicedyrektora, nauczycielom pełniącym inne stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolu oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną i doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 lipca 2022 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w wyżej wskazanym zakresie niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy. Zgodnie z jego treścią organ stanowiący gminy jest upoważniony do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla:

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, 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 tytule analizowanej uchwały Rada wskazała, że uchwała została podjęta w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin m.in. nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną zaś w § 3 uchwały Rada określiła, że tygodniowy wymiar godzin m.in. nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną określa załącznik do uchwały. Ponadto w załączniku do uchwały w lp. 5 w tabeli Rada określiła tygodniowy wymiar godzin dla nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie jest upoważniona do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy. Wskazany w nim wykaz stanowisk ma charakter katalogu zamkniętego, który nie może być modyfikowany wolą rady. Z tytułu uchwały, jak również przepisu § 3 uchwały oraz załącznika do uchwały wynika, że Rada ustaliła wymiar godzin dla nauczyciela prowadzącego gimnastykę korekcyjną. Posłużenie się powyższym sformułowaniem – w którym dokonano rozszerzenia katalogu, o którym mowa w art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy oznacza wprowadzenie do uchwały stanowiska nie znanego ustawie. Tym samym, nie ma zastosowania do niego tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć określony w uchwale podejmowanej na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a – d ustawy, albowiem wobec takiego podmiotu przepis powyższy nie znajduje zastosowania. Można jedynie domniemywać, że chodzi tu o nauczyciela wychowania fizycznego, do którego ma zastosowanie przepis art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, za sprzeczny z prawem należy uznać § 1 pkt 2 uchwały, w którym Rada przyjęła, że *plan zajęć [...] ustala dyrektor dla każdego nauczyciela w formie załącznika do planu organizacji szkoły na dany rok szkolny i podaje do wiadomości nauczycielowi przed rozpoczęciem roku szkolnego*. W ocenie organu nadzoru przepis ten został podjęty bez podstawy prawnej i jednocześnie z naruszeniem art. 110 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe. Rada (posługując się nieznanym ustawie pojęciem „planu organizacji szkoły”) wydała wytyczne dla dyrektorów szkół i przedszkoli, wbrew treści art. 110 ust. 2 Prawa oświatowego, który stanowi, że arkusz organizacji szkoły lub przedszkola opracowuje dyrektor szkoły lub przedszkola. Żaden przepis prawny nie pozwala, by organ jednostki samorządu terytorialnego był upoważniony do wskazywania sposobu i zasad sporządzania arkuszy organizacyjnych przez poszczególnych dyrektorów placówek oświatowych. Rada wkroczyła więc w zakres ustawowych działań realizowanych przez kierujących placówkami dyrektorów. Działanie takie jest niedopuszczalne i pozbawione podstawy prawnej. Nie należy bowiem mylić sprawowania nadzoru, czy też zatwierdzania konkretnych działań (vide: art. 110 ust. 3 Prawa oświatowego dający organowi prowadzącemu prawo zatwierdzania arkusza oświatowego, co jednak ma miejsce już po jego opracowaniu), z próbą narzucenia dyrektorom placówek konkretnych rozwiązań i związania ich wytycznymi. Z przepisów ustawy Prawo oświatowe nie wynika, by organ gminy został wyposażony przez ustawodawcę w prawo do określania sposobu i zasad sporządzania arkuszy organizacji szkoły i przedszkola (por.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 grudnia 2020, sygn. akt: III SA/GI 687/20, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Również przepis § 1 pkt 3 uchwały jest ocenione organu nadzoru niezgodny z obowiązującym prawem. Zgodnie z jego brzmieniem *dla nauczycieli zatrudnionych w niepełnym wymiarze zajęć, realizujących różny wymiar zajęć w poszczególnych okresach roku szkolnego, w umowie o pracę należy określić średni wymiar zajęć dla całego okresu zatrudnienia*. Powyższy przepis stanowi przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy, który nie przyznaje Radzie kompetencji do stanowienia o treści umowy o pracę z nauczycielem, a jednocześnie narusza przepis art. 68 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe. Zgodnie bowiem z brzmieniem wskazanego przepisu 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.

Jak wynika z przedstawionych wyżej regulacji dyrektor szkoły dokonuje wszelkich czynności z zakresu prawa pracy, w tym zawiera umowę o pracę decydując o jej treści w granicach obowiązujących przepisów prawa. Oznacza to, że kompetencje w zakresie ustalania treści umowy o pracę należą wyłącznie do dyrektora szkoły. Tym samym Rada nie posiada upoważnienia ustawowego do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale.

Wskazany wyżej art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy nie upoważnia bowiem organu prowadzącego szkołę lub placówkę do regulowania konkretnych i szczegółowych postanowień treści stosunku pracy danego nauczyciela, gdyż kompetencja ta została przypisana dyrektorowi placówki, jako osobie reprezentującej pracodawcę (szkołę lub placówkę) i będącej przełożonym zatrudnionych w zakładzie pracowników, w tym nauczycieli.

Zaznaczenia wymaga, że kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie ww. upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu (do 31 grudnia 2003 r.) w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99) stwierdził: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”

Powyżej opisane uchybienia 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/241/2022 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 20 lipca 2022 r. w sprawie określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego; określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek nauczycielom zajmującym stanowiska dyrektora, wicedyrektora, nauczycielom pełniącym inne stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolu oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, nauczycieli prowadzących gimnastykę korekcyjną i doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze – w części określonej wyżej, 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