



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 września 2022 r.

Poz. 5551

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.757.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 XLVII/443/2022 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, zasad udzielania i rozmiaru zniżek oraz zasad rozliczania tygodniowego wymiaru zajęć niektórych nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i placówkach prowadzonych przez gminę Pyskowice, w części określonej w:

1. § 2 ust. 2 w zakresie sformułowania: „z tym że obowiązuje on tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo” oraz poprzedzającego go przecinka uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 2 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. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP 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. § 3 ust. 2 – ust. 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 lipca 2022 r. Rada Miejska w Pyskowicach przyjęła uchwałę Nr XLVII/443/2022 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, zasad udzielania i rozmiaru zniżek oraz zasad rozliczania tygodniowego wymiaru zajęć niektórych nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i placówkach prowadzonych przez gminę Pyskowice, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2022 r.

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

Zgodnie art. 42 ust. 7 pkt 1 i pkt 2 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.*

Z kolei z art. 91d pkt 1 ustawy wynika, że:

*W przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w:*

*1) art. 30 ust. 6 i 10a, art. 42 ust. 7, art. 42a ust. 1, art. 49 ust. 2, art. 70a ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 - wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.*

W ocenie organu nadzoru, treść § 2 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „z tym że obowiązują one tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo” jest sprzeczna z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. regulacji uchwały wskazała, że *Wymiar zajęć ustalony zgodnie z ust. 1 odnosi się również do nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono te stanowiska, z tym że obowiązują one tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo.*

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 sprawiedliwość (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).

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 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).

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 2 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „z tym że obowiązują one tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo” istotnie narusza art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, gdyż podważa ww. Konstytucyjną zasadę równego traktowania.

Dalej, należy wskazać, że § 3 ust. 2 – 5 uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy. Rada Miejska w ww. regulacjach uchwały wskazała, co następuje:

*§ 3. 2. Praca wykonywana zgodnie z zasadami rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, określonymi w ust. 1, nie jest pracą w godzinach ponadwymiarowych.*

*3. Dla nauczycieli, którym w planie organizacji na dany rok szkolny przydzielono liczbę godzin zajęć przekraczającą tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć - godzinami ponadwymiarowymi są godziny zajęć realizowane ponad tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć określony według zasad ustalonych w ust. 1.*

*4. Nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze zajęć, realizującym różny tygodniowy wymiar zajęć w poszczególnych okresach roku szkolnego, w umowie o pracę określa się średni wymiar godzin zajęć dla całego okresu odbywania zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych w okresie rozliczeniowym.*

*5. Różny w poszczególnych okresach roku szkolnego plan zajęć, do którego odnoszą się zasady ust. 1-4 powinien być dla każdego nauczyciela określony w planie organizacji na dany rok szkolny i podany nauczycielowi do wiadomości przed rozpoczęciem roku szkolnego.*

Na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy organ stanowiący gminy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego. Wobec powyższego wszelkie regulacje dotyczące ustalenia godzin ponadwymiarowych (ust. 2 i ust. 3), określenia elementów umowy o pracę (ust. 4) oraz dotyczące planu organizacji na dany rok szkolny i zasad jego ogłaszania nauczycielom (ust. 5) stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. Z omawianego przepisu 42 ust. 7 pkt 1 ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Miejskiej do uregulowania w uchwale ww. kwestii, tym bardziej, że kwestię dotyczącą godzin ponadwymiarowych ustawodawca już uregulował w treści art. 42 ust. 5b w zw. z art. 35 ust. 2 ustawy.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości (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).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Pyskowicach w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 42 ust. 7 pkt 1 i pkt 2 ustawy w związku z art. 7, art. 32 ust. 1 i ust. 2 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 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. 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 XLVII/443/2022 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, zasad udzielania i rozmiaru zniżek oraz zasad rozliczania tygodniowego wymiaru zajęć niektórych nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i placówkach prowadzonych przez gminę Pyskowice, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**