



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 stycznia 2014 r.

Poz. 425



WOJEWODA DOLNOŚLĄSK
NK-N.4131.106.27.2013.MS1

Wrocław, dnia 30 października 2013 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

w części Uchwały nr 155/XL/2013 Rady Miejskiej w Piławie Górnej z 24 września 2013 r. w sprawie: zmiany uchwały Nr 36/VII/2003 Rady Miejskiej w Piławie Górnej z dnia 26 lutego 2003 roku w sprawie: określenia szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek godzin nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolach oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli zatrudnionych na określonych stanowiskach. tj.:

- § 1 ust. 1 we fragmencie lp. 5 : „5 wychowawca świetlicy 26 godzin”.

uzasadnienie

Rada Miejska w Piławie Górnej, działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 7 pkt 3 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r., nr 97, poz. 674, ze zm.) podjęła 24 września 2013 r. Uchwałę 155/XL/2013 w sprawie: zmiany uchwały Nr 36/VII/2003 Rady Miejskiej w Piławie Górnej z dnia 26 lutego 2003 roku w sprawie: określenia szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek godzin nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolach oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli zatrudnionych na określonych stanowiskach (dalej: **Uchwała**).

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 30 września 2013 r.

W ramach badania legalności Uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że postanowienie §1 ust. 1 we wskazanej części - „5 wychowawca świetlicy 26 godzin”, narusza w sposób istotny postanowienie przepisu art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela. W świetle tej regulacji ustawowej: „Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa: (...) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć 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 kolegów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych

prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11 ustawy o systemie oświaty, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość.” Z mocy art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela kompetentna w tym zakresie jest m.in. rada gminy.

Realizując swój obowiązek ustawowy Rada Miejska w Piławie Górnej podjęła Uchwałę, która dotyczyła zmiany Uchwały 36/VII/2003 dotyczącej problematyki wskazanej w art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela. W Uchwale będącej przedmiotem postępowania nadzorczego zawarto katalog podmiotów, wobec których określono obowiązkowy tygodniowy wymiar godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Podano następujące stanowiska: pedagog szkolny, psycholog szkolny, logopeda, bibliotekarz, wychowawca świetlicy oraz odpowiadający każdemu z nich tygodniowy wymiar godzin zajęć. Konfrontując listę stanowisk z katalogiem umieszczonym w art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela należy wskazać, że rozszerzono go o stanowisko „wychowawca świetlicy”.

Organ Nadzoru wystąpił pismem z 18 października 2013 r. do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Piławie Górnej o wyjaśnienie w świetle jakich przesłanek stanowisko wychowawcy świetlicy zostało ujęte w akcie prawa miejscowego podejmowanego na gruncie art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela. W odpowiedzi na zapytanie Przewodnicząca Rady Miejskiej w Piławie Górnej w piśmie z 24 października 2013 r. (znak: SRM-BOK 0711.30.2013) podała, że stanowiło to powielenie regulacji przyjętej w Uchwale nr 36/VII/2003.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyjaśnienia należy wskazać, że Rada Miejska w Piławie Górnej dokonała sprzecznego z przepisami przekroczenia normy ustawowej. Normodawca przedstawił w przepisie art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela zamknięty katalog podmiotów, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć ma zostać określony uchwałą organu stanowiącego gminy. Dotyczy to następujących kręgów osób:

- nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela;
- nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a Karty Nauczyciela;
- nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej;
- nauczycieli kolegiów pracowników służb społecznych;
- nauczycieli kształcenia na odległość;
- nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin;
- pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, ze zm.);
- bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych.

Rozszerzanie powyższego katalogu nie znajduje umocowania w przepisach prawa i należy je interpretować jako istotne naruszenie prawa. Stanowisko Organu Nadzoru w tym przedmiocie znajduje oparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 24 maja 2012 r. (sygn. akt IV SA/Gl 868/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) stwierdził m.in.: „Przepis (...) ustanawia katalog zamknięty podmiotów wobec których organ prowadzący jest uprawniony do określenia obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin. Przy czym pierwsza jego część stanowiąca, że określa się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, w ocenie Sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę należy interpretować w taki sposób, że chodzi o szkoły niewymienione w ust. 3 art. 42 Karty Nauczyciela, (...)”.

Należy wskazać, że w odniesieniu do wychowawcy świetlicy zastosowanie znajdują postanowienia art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, w którym to przepisie, w tabeli pod pozycją 6, umieszczono to stanowisko z 26-godzinną tygodniową liczbą godzin obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych. Podejmując akt prawa miejscowego organ stanowiący powinien kierować się przede wszystkim

kim tym aby nie powtarzać, nie modyfikować oraz nie przekraczać wiążących go norm stanowiących delegację ustawową. Normodawca, formułując określone upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd regulacją o charakterze powszechnie obowiązującym - w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeżeli organ stanowiący wykracza poza wytyczne zawarte w upoważnieniu ma miejsce przekroczenie kompetencji, co skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu lub jego części. Powyższe rozważania trafnie podsumowuje zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego we Wrocławiu (IV SA/Wr 301/07, LEX nr 438889) zgodnie z którym: *„Przepis udzielający kompetencji prawodawczej, podlega wykładni dosłownej. Zgodnie z zasadą państwa prawa i wyprowadzonymi z niej zasadami przyzwoitej legislacji, treść przepisów upoważniających nie może być korygowana przez zabiegi wykładni rozszerzającej czy zwężającej. Konsekwencją wydawania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, nawet jeżeli służyłoby to wykonaniu ustawy, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego. Prawo, kształtując struktury zdecentralizowane wprowadza określone mechanizmy kontrolne oraz weryfikacyjne, których celem jest eliminacja z obiegu prawnego działań podmiotów zdecentralizowanych wykraczających poza obszar ich prawnie określonych zadań i kompetencji. W państwie prawa (...) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.”*

W nawiązaniu do powyższego warto stwierdzić, że każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: *„Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością 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.”* (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa