



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.652.2019

Katowice, dnia 3 października 2019 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 182.XVI.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej i nauczycieli kształcenia na odległość oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość, a także określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego w szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Częstochowa, w całości, jako niezgodnej z art. 42 ust. 7 pkt 1 i pkt 3 lit. a w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2019 r. Rady Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 182.XVI.2019 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej i nauczycieli kształcenia na odległość oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość, a także określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego w szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Częstochowa. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2019 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano w szczególności przepisy art. 42 ust. 7 pkt 1 oraz pkt 3 lit. a w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy.

W przekonaniu organu nadzoru ww. uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a ustawy, 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 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.

Natomiast, jak wynika z treści art. 91d pkt 1 ustawy w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w (...) art. 42 ust. 7 ustawy - wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

W treści § 1 uchwały Rada Miasta Częstochowy postanowiła, że *Obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin prowadzących kształcenie w formie zaocznej oraz kształceniu na odległość jest iloczynem liczby tygodni nauki w danym roku szkolnym i tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla danego stanowiska określonego w art. 42 ustawy Karta Nauczyciela*. Mając na uwadze przywołany wyżej przepis art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a ustawy wskazać należy, iż obowiązujące przepisy prawa nie upoważniają rady gminy do określenia sposobu obliczania wymiaru godzin zajęć nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin prowadzących kształcenie w formie zaocznej oraz kształceniu na odległość, co uczyniła Rada w § 1 uchwały.

Zgodnie bowiem z treścią powołanego art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a Karty Nauczyciela rada uprawniona jest wyłącznie do określenia tygodniowego (tzn. dotyczącego jednego tygodnia) obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli m.in. prowadzących kształcenie w formie zaocznej oraz kształcenie na odległość. Określenie przez Radę sposobu wyliczania tygodniowego pensum nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Rada zatem nie zrealizowała delegacji wynikającej z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru stwierdza, że także § 2 ust. 2-4 oraz § 3 ust. 2-4 uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa. Ww. przepisy uchwały odnoszą się bowiem do kwestii dotyczących zasad rozliczania rocznego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli prowadzących kształcenie odpowiednio w formie zaocznej oraz kształcenie na odległość. Zdaniem organu nadzoru powyższej przywołane regulacje uchwały stanowią więc wykroczenie poza delegację określoną w art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a ustawy. Przepis ten bowiem precyzyjnie wskazuje zakres spraw pozostawionych do uregulowania w uchwale rady gminy. Zauważyć należy, że nie ma wśród nich kwestii dotyczących zasad rozliczania rocznego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli prowadzących kształcenie odpowiednio w formie zaocznej oraz kształcenie na odległość. Tymczasem Rada Miasta Częstochowy, przy braku odpowiedniego upoważnienia ustawowego, w § 2 ust. 2-4 oraz § 3 ust. 2-4 uchwały zasady takie ustaliła.

Zgodnie z treścią art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela *organ prowadzący szkołę lub placówkę określa zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego*.

Rada Miasta Częstochowy w § 4 ust. 1 uchwały określiła, że *nauczyciele, dla których ustalony plan zajęć wynikający z planów nauczania, organizacji szkoły lub placówki oświatowej w pewnych okresach roku szkolnego nie wyczerpuje obowiązującego tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych zatrudnieni w pełnym wymiarze zajęć, zobowiązani są do realizowania w innych okresach danego roku szkolnego odpowiednio większej liczby godzin tak, aby średni wymiar zajęć nauczyciela w ciągu całego roku szkolnego odpowiadał*

obowiązkowemu wymiarowi godzin zajęć określone w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela. Ponadto Rada wskazała, że dla nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, określa się średnioroczną liczbę godzin zajęć obliczoną jako sumę godzin przydzielonych do realizacji w poszczególnych tygodniach roku szkolnego, podzieloną przez liczbę tygodni nauki w całym roku szkolnym (§ 4 ust. 2 uchwały).

Rada uprawniona była do określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, a nie przepisów zgodnie z którymi ma zostać określony średnioroczny wymiar godzin zajęć i sposób jego wyliczenia.

Przepis § 4 ust. 4 uchwały wykracza poza delegację art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy, a co więcej, zakres przedmiotowy arkusza organizacji szkoły został określony w wydanym na podstawie art. 111 ustawy – Prawo oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.) rozporządzeniu [na dzień podjęcia uchwały: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli z dnia 17 marca 2017 roku (Dz.U. z 2017 r. poz. 649 ze zm.), zaś od 1 września 2019 roku Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli z dnia 28 lutego 2019 roku (Dz.U. z 2019 r. poz. 502)]. Poza delegację ustawową z art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy wykracza także § 4 ust. 6 uchwały, gdyż zakres przedmiotowy umowy o pracę wynika z regulacji Kodeksu pracy z dnia 26 czerwca 1974 roku (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.).

Organ nadzoru zauważa, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem normatywny charakter przedmiotowej uchwały przesądza o konieczności formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Rada Miasta Częstochowy, jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów

kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. *Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986r., U 5/86, OTK 1996/1/1*).

Organ nadzoru stwierdza również, że w omawianym przypadku – przy uwzględnieniu zakresu treści normatywnych, które powinny zostać uregulowane w uchwale – nie jest możliwe wyeliminowanie wyłącznie wskazanych, wadliwych postanowień uchwały. Taka ingerencja nadzorcza byłaby równoznaczna z wypaczeniem woli Rady Miasta Częstochowy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90. Uchwałę podjętą z przekroczeniem delegacji ustawowej należy niewątpliwie ocenić jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

POUCZENIE:

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor
Wydziału Nadzoru Prawnego