



Bydgoszcz, 24 października 2022 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.40.2022.EB

**Pan
Jarosław Kołtuniak
Starosta Powiatu
w Radziejowie**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 135 /2022

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526)

orzekam o nieważności

w części - uchwały nr XXXIII/252/2022 Rady Powiatu w Radziejowie z dnia 23 września 2022 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, obowiązujących w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Radziejowski w zakresie § 3, § 4, § 5, § 7, § 8.

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2022 r. Rada Powiatu w Radziejowie podjęła uchwałę nr XXXIII/252/2022 w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, obowiązujących w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Radziejowski. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 września 2022 r. Zawiadomieniem z dnia 14 października 2022 r. znak: WNK.DW.IV.4131.40.2022.EB organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi, Wicestarosta w piśmie z dnia 20 października 2022 r. znak: Or.III.00021.57.2022 poinformował, że zostanie przygotowana zmiana uchwały Rady Powiatu w Radziejowie uwzględniająca zarzuty Wojewody.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 cytowanej ustawy organ prowadzący szkołę lub placówkę określa: zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3; tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć: 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 (...).

W § 3 Uchwały Rada Powiatu w Radziejowie przyjęła „1. Nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze przewidziane w statucie placówki, inne niż wymienione w § 4, obniża się tygodniowy wymiar zajęć, od 6 godzin do 12 godzin tygodniowo. 2. Ustalony zgodnie z ust. 1 tygodniowy wymiar zajęć obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powierzono stanowisko kierownicze”.

W ocenie organu nadzoru w § 3 ust. 1 Uchwały rada powiatu nie określiła wyczerpująco wykazu stanowisk kierowniczych, uprawniających do zniżek, odsyłając w tym zakresie do statutu danej placówki. Przyjęty wymiar zniżek zajęć, poprzez wprowadzenie zapisu „(...) od 6 godzin do 12 godzin tygodniowo” w ocenie organu nadzoru ma charakter uznaniowy. Taki zapis może w konsekwencji doprowadzić do sytuacji, w której nie organ prowadzący a dyrektor danej placówki będzie decydował o rozmiarze zniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze przewidziane w statucie, inne niż wymienione w § 4 Uchwały. Tymczasem zgodnie z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone m.in. w art. 42 ust. 7 - wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa. W ocenie organu nadzoru także treść § 3 ust. 2 Uchwały w zakresie sformułowania „od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powierzono stanowisko kierownicze” jest sprzeczna z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z treści art. 40 ust. 6 Karty Nauczyciela wynika jednoznacznie, że obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć wymienionym w tym przepisie nauczycielom (tj. 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)

następuje w momencie objęcia funkcji kierowniczej. W tym miejscu należy zauważyć, że cytowany powyżej przepis Karty Nauczyciela w żaden sposób nie różnicuje sytuacji prawnej osób w nim wskazanych. Tymczasem rada powiatu w § 3 ust. 2 ustanowiła normę prawną skierowaną jedynie do nauczycieli, którym ustalono tygodniowy wymiar zajęć na podstawie § 3 ust. 1 Uchwały, różnicując w ten sposób sytuację podmiotów wymienionych w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela. Obowiązywanie obniżonego wymiaru zajęć odmiennie dla osób, dla których określony został tygodniowy wymiar zajęć w § 3 ust. 1 Uchwały narusza konstytucyjną zasadę równości. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 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. 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 sprawiedliwie (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 cytowanej ustawy, powinno być ustalenie jednolitych zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla wszystkich podmiotów objętych dyspozycją przepisu art. 42 ust. 6 ustawy. Zatem regulacja § 3 ust. 2 uchwały może zarówno dyskryminować, jak i faworyzować nauczycieli, którym ustalono wymiar w oparciu o przepis § 3 ust. 1. Także zapis § 4 uchwały, w którym wymiar zajęć nauczycielowi pełniącemu obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, ustala się zgodnie z kwestionowanym przez organ nadzoru § 3 jest sprzeczny z prawem

Poza tym treść § 5 uchwały, w którym lokalny prawodawca przyjął: „Jeżeli warunki funkcjonowania szkoły powodują znaczne zwiększenie zadań dyrektora szkoły organ prowadzący może zwolnić dyrektora szkoły od obowiązku realizacji tygodniowego, obowiązkowego wymiaru zajęć, określonego w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela na jego wniosek” wykracza poza kompetencje wynikające z art. 42.ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela. Stosownie do cytowanego przepisu rada powiatu jest uprawniona do przyznania konkretnego zwolnienia, a nie do określenia sytuacji, w których zwolnienie może zostać przyznane. Należy

też zaznaczyć, iż przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem użyte w cytowanym przepisie uchwały sformułowanie "znaczące" nie czyni zadość powyższym wymogom. Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

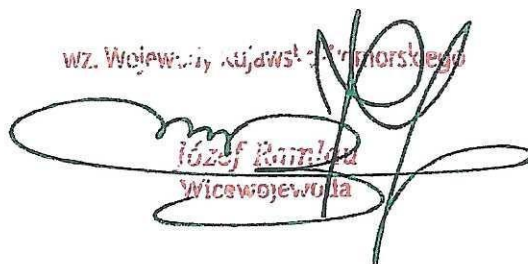
Należy także zakwestionować treść § 7 uchwały: „Obowiązkowy roczny wymiar godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin prowadzących kształcenie zaoczne nauczycieli kształcenia na odległość jest równy iloczynowi liczby tygodni danego roku szkolnego i obowiązującego tygodniowego wymiaru godzin”. Mając na uwadze art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a Karty Nauczyciela, obowiązujące przepisy prawa nie upoważniają rady do określenia sposobu obliczania wymiaru godzin zajęć nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin prowadzących kształcenie w formie zaocznej oraz kształcenie na odległość oraz określenia rocznego wymiaru godzin dla tych nauczycieli, co uczyniła rada powiatu w § 7 uchwały. Zgodnie bowiem z treścią powołanego przepisu 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 rocznego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zdaniem organu nadzoru przywołane regulacje uchwały stanowią 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 radzie powiatu. Zauważyć należy, że nie ma wśród nich kwestii dotyczących zasad rozliczania rocznego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli prowadzących kształcenie odpowiednio w formie zaocznej, kształcenie na odległość oraz sposobu jego wyliczania. Z kolei w § 8 uchwały rada powiatu wykroczyła poza zakres delegacji wynikającej z art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela definiując pojęcie „godziny” dla wykładów, ćwiczeń, konsultacji i praktycznego kształcenia zawodowego i innych zajęć.

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze

działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Rada Powiatu 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. 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, że 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, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego

Józef Bartłomiej
Wicewojewoda