



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 sierpnia 2013 r.

Poz. 4807

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 471/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 grudnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (spr.)
Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant

Jolanta Pociiejowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 3 grudnia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich
z dnia 30 kwietnia 2012 r. nr XXVIII/25/2012

w przedmiocie realizacji obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze, w tym dyrektorom szkół i wicedyrektorom oraz ustalenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, dla nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć

I. stwierdza nieważność zdania pierwszego § 3 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że uchwała w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2011 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.), dalej: ustawa o samorządzie gminnym, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej Ząbkowic Śl. z dnia 30 kwietnia 2012 r., nr XXVI 11/25/2012 w przedmiocie realizacji obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, w tym dyrektorom szkół i wicedyrektorom oraz ustalenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, dla nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć.

Wskazanej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. nr 97 poz. 674 ze zm.), zwanej dalej Kartą Nauczyciela, w związku z art. 7, art. 87 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a także art. 60 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256 poz. 2572 ze zm.), dalej: ustawa i § 12 załącznika nr 1, § 12 ust. 1 załącznika nr 2 i § 14 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r. nr 61 poz. 624 ze zm.), dalej: rozporządzenie.

W związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 zdanie pierwsze zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela w związku z art. 7, art. 87 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej a także art. 60 ustawy i § 12 załącznika nr 1, § 12 ust. 1 załącznika nr 2 i § 14 załącznika nr 3 do rozporządzenia.

Podjęta uchwała realizuje kompetencję przyznaną Radzie Miejskiej w art. 42 ust. 7 pkt 2 i pkt 3 Karty Nauczyciela, zgodnie z którą 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 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, 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.

W art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela stwierdza się, że dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązeki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3. Z kolei w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela ustalony został tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć.

W § 3 w zdaniu pierwszym zaskarżonej uchwały określono, kiedy tworzy się stanowisko wicedyrektora w publicznych przedszkolach, zespołach szkolno - przedszkolnych, szkołach podstawowych z oddziałami przedszkolnymi i publicznych szkołach podstawowych i gimnazjach w odniesieniu do liczby oddziałów.

Powyższy przepis uchwały nie mieści się w zakresie przedmiotowym przepisu kompetencyjnego. Przepis art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela upoważnia bowiem wyłącznie do określenia zasad udzielania zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla wicedyrektora szkoły, a nie do określenia, kiedy takie stanowisko się tworzy w danej szkole. Tym samym § 3 uchwały w kwestionowanej części narusza konstytucyjną zasadą działania w oparciu i w granicach konkretnego przepisu upoważniającego, wynikającą z art. 7 i art. 94 ustawy zasadniczej, co musi skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

Zdaniem organu nadzoru, zgodnie z art. 60 ustawy o systemie oświaty to statut szkoły powinien określać organy szkoły lub placówki i ich kompetencje. Ponadto o dopuszczalności czy też obowiązku utworzenia stanowiska wicedyrektora rozstrzygają stosowne rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół: § 12 załącznika nr 1 do rozporządzenia w odniesieniu do publicznego przedszkola, § 12 ust. 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia w odniesieniu do publicznej szkoły podstawowej i § 14 załącznika nr 3 do rozporządzenia w odniesieniu do publicznego gimnazjum. Niezależnie zatem od kwestii zgodności treści uchwały z zakresem przyznanej Radzie Miejskiej kompetencji należy zauważyć, że zamieszczenie w akcie wyższego rzędu określonej regulacji wyklucza możliwość jej powielenia a tym bardziej modyfikacji w drodze uchwały. Działanie takie, w związku z brakiem wyraźnego upoważnienia, jest niedopuszczalne i zakłóca hierarchię źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Kolejność wymienienia tych aktów wskazuje ich moc prawną w systemie źródeł prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Ząbkowic Śląskich zgodziła się, że zapis § 3 zdanie pierwsze zaskarżonej uchwały jest sprzeczny z wyżej wymienionymi przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisami prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, przy czym kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.).

Kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Wspomniana ustawa p.p.s.a. nie wprowadza innych kryteriów kontroli sądowej poza zgodnością z przepisami prawa podjętej uchwały lub aktu, o których mowa w art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 i 6.

W świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, stwierdza ich nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyrażone upoważnienie ustawowe.

Oran administracji wykonując zatem kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Można w pełni podzielić argumentację skarżącego co do istotnego naruszenia prawa przez postanowienie uchwały wymienione w skardze.

Uchwała Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 30 kwietnia 2012 r. Nr XXVIII/25/2012 w sprawie realizacji obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, w tym dyrektorom szkół i wicedyrektorom oraz ustalenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, dla nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć, została oparta min. na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 ze zm.) dalej ustawa.

Przepis art. 42 ust. 6 ustawy stanowi, że 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 obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

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 (art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy) tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 a, nauczycieli prowadzących kształcenia 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 o systemie oświaty, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość (pkt 3 ust. 7).

Analiza treści przytoczonego wyżej przepisu prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materie pozostawione uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Materią taką jest określenie przez organ prowadzący szkołę lub placówkę zasad udzielania i rozmiar obniżek (...) oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć (...).

W zakwestionowanym zdaniu pierwszym § 3 uchwały organ stanowiący postanowił, iż „stanowisko wicedyrektora tworzy się:

- a. w publicznych przedszkolach, jeżeli liczba oddziałów wynosi 7 i więcej,
- b. w publicznych przedszkolach z grupami żłobkowymi, jeżeli liczba oddziałów wynosi 6 i więcej,
- c. w zespołach przedszkolno-szkolnych, jeżeli liczba oddziałów wynosi 10 i więcej,
- d. w szkołach podstawowych z oddziałami przedszkolnymi, jeżeli liczba oddziałów wynosi 10 i więcej,
- e. w publicznych szkołach podstawowych, jeżeli liczba oddziałów wynosi 12 i więcej,
- f. w publicznych gimnazjach, jeżeli liczba oddziałów wynosi 12 i więcej.

W zakwestionowanym zdaniu § 3 uchwały rada postanowiła określić kiedy stanowisko wicedyrektora tworzy się w danej placówce.

W świetle przedstawionego stanu prawnego, stwierdzić trzeba, że zaskarżony przepis został podjęty z przekroczeniem przez organ uchwałodawczy normy kompetencyjnej, co ewidentnie stanowi istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego, na podstawie art. 147 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w pkt I sentencji, zaś pkt II znajduje wsparcie w art. 152 p.p.s.a. Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.