



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 czerwca 2015 r.

Poz. 2717

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 716/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Julia Szczygielska (spr.)
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant

Paulina Szpakowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 14 kwietnia 2011 r. nr VIII/137/11

w przedmiocie określenia zasad rozliczenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin, określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli realizujących obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin i nauczycieli, dla których nie ustalono obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych oraz określenia zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość, obowiązujących w szkołach i placówkach prowadzonych przez miasto Wrocław.

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały w części, w której w pkt I stwierdzono jej nieważność;**
- III. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. Nr 594 ze zm.), dalej: ustawa o samorządzie gminnym, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 kwietnia 2011 r., nr VIII/137/11 w sprawie określenia zasad rozliczenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin, określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli realizujących obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin i nauczycieli, dla których nie ustalono obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych oraz określenia zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość, obowiązujących w szkołach i placówkach prowadzonych przez miasto Wrocław, zarzucając Radzie Miejskiej Wrocławia podjęcie § 2 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z zm.) ustawy, dalej: Karta Nauczyciela.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że na sesji w dniu 14 kwietnia 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 11, art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 5 i ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), art. 42 ust. 7, art. 91 d pkt 1 Karty Nauczyciela oraz § 23 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 200, poz. 1537), Rada Miejska Wrocławia podjęła zaskarżoną uchwałę nr VIII/137/11.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela.

Jednakże ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do stwierdzenia nieważności kwestionowanych zapisów uchwały we własnym zakresie (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa w uchwale obligowało Wojewodę jako organu nadzoru do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w celu stwierdzenia nieważności wskazanych regulacji uchwały. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Dalej organ nadzoru wskazał, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada zrealizowała upoważnienie zawarte w art. 42 ust. 7 pkt 1–3 Karty Nauczyciela.

I tak w § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Wrocławia postanowiła, że w uzasadnionych przypadkach Prezydent Wrocławia może zmienić ustaloną w ust. 1 obniżkę godzin lub zwolnić nauczyciela od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin.

Możliwość obniżenia dyrektorowi szkoły tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwolnienia go od obowiązku realizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych przewidział ustawodawca w przepisie art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, który 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. Dodano przy tym, że brzmienie przepisu nie uległo zmianie od dnia podjęcia kwestionowanej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, powierzenie nauczycielowi funkcji kierowniczej wiąże się niewątpliwie ze zwiększeniem zakresu jego obowiązków. W celu umożliwienia nauczycielowi realizacji dodatkowych zadań wynikających z zajmowanego stanowiska kierowniczego konieczne jest ograniczenie wobec niego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Kompetencję do ustalenia zasad udzielania i rozmiaru takich obniżek, a także przyznania zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć przewidziano w przepisie art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela. Zgodnie z przywołanym przepisem w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały, 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. Organem prowadzącym szkołę jest w tym przypadku rada gminy. Zgodnie

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

Ustawodawca przyznał zatem radzie gminy upoważnienie do określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek, a także przyznawania zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć. W ramach określania zasad udzielania oraz rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, organ stanowiący zobowiązany jest uregulować te elementy w sposób wyczerpujący, mając na uwadze konieczność pełnej realizacji kompetencji prawotwórczej przyznanej w przepisie ustawy. Oznacza to, że w uchwale należy unormować przede wszystkim okoliczności, których wystąpienie powoduje obniżenie wymiaru pensum, a także powiązany z nimi rozmiar obniżek. Niedopuszczalne jest zatem, tak jak to przewidziano w § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały, przekazanie kompetencji do określenia rozmiaru obniżek organowi wykonawczemu gminy w bliżej nieokreślonych okolicznościach – „uzasadnione przypadki”.

Nadto, zgodnie z brzmieniem art. 47 ust. 2 in fine ustawodawca przewidział możliwość zwolnienia dyrektora od realizacji zajęć. Zwolnienie takie może nastąpić z różnych przyczyn, zgodnie z wolą organu uprawnionego do dokonania zwolnienia. Upoważnienie do dokonania zwolnienia przyznano także organowi prowadzącemu szkołę, którym w myśl art. 91 d pkt 1 ustawy jest również rada gminy. W ustawie wyraźnie zatem określono podmiot uprawniony do dokonania zwolnienia z obowiązku realizacji zajęć. W § 2 ust. 3 badanej uchwały przekazano natomiast kompetencję w tym zakresie Prezydentowi Wrocławia, a więc organowi wykonawczemu gminy, co z uwagi na powyższe ustalenia stanowi istotne naruszenie przepisów ustawy. Trzeba także mieć na uwadze, że przekazanie kompetencji innemu podmiotowi prowadzi do sui generis subdelegacji kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne i stanowi naruszenie konstytucyjnego zakazu subdelegacji kompetencji prawotwórczych wyrażonego w art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawione wyżej stanowisko organu nadzoru, potwierdza – w ocenie tegoż organu orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 671/11; z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 782/10; wyrok WSA w Opolu z dnia 10 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Op 82/11; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/G1 868/11).

Mając na uwadze powyższe, czyni zdaniem organu zasadnym wnioski o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 91 d pkt 1 Karty Nauczyciela.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, przyznając, że to wyłącznie Rada Miasta Wrocławia jako organ stanowiący Gminy Wrocław jest właściwa do ustalania obniżki godzin i zwalniania nauczyciela od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin. Zasadnym zatem jest wyłączenie postanowienia § 2 ust.3 przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego. Strona przeciwna podjęła w tym kierunku działania i na sesji Rady Miejskiej Wrocławia w dniu 4 września 2014 r. zmieniła zaskarżoną uchwałę w tym zakresie uchwałą nr LXII/1592/14.

Pismem z dnia 2 października 2014 r. Sąd zwrócił się do Wojewody Dolnośląskiego, czy w związku z podjęciem w dniu 4 września 2014r. przez Radę Miejską uchwały nr LXII/1592/14 „zmieniającej zaskarżoną uchwałę nr VIII/137/14 Rady Miejskiej Wrocławia, organ nadzoru nadal podtrzymuje złożoną skargę w niniejszej sprawie, czy też skargę cofa.

W piśmie procesowym z dnia 14 października 2014 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał skargę na uchwałę nr VIII/137/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 kwietnia 2011 r. wskazując między innymi, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego oraz reguluje istotne kwestie związane z kształtowaniem wymiaru tygodniowego obowiązkowego czasu pracy nauczycieli. Uchwała wywiera zatem bezpośrednie skutki wobec podmiotów zewnętrznych zarówno w sferze obowiązków jak też uprawnień. W kontekście powyższego ewentualne stwierdzenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nieważności § 2 ust. 3 uchwały będzie wywoływało skutki ex tunc, od chwili jej podjęcia (z mocą wsteczną) eliminując wstecz wszelkie skutki prawne, jakie wywołała zakwestionowana uchwała. Z kolei uchylenie wadliwego zapisu uchwały przez Radę Miejską Wrocławia powoduje, że przestaje on obowiązywać z chwilą wejścia w życie uchwały uchylającej zaskarżony przepis uchwały nr VIII/137/11, a więc będzie wywoływało skutki ex nunc, zgodnie z czym nie zostaną usunięte wszystkie skutki prawne, które uchwała ta wywołała. Natomiast, z uwagi na fakt stosowania zaskarżonego zapisu uchwały przy ustalaniu wymiaru tygodniowego obowiązkowego czasu pracy nauczycieli, istotnym jest aby wszystkie skutki prawne zostały wyeliminowane ex tunc, od chwili podjęcia uchwały.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził, że podtrzymywanie skargi jest nadal celowe i zasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Niezasadny jest natomiast wniosek Rady Miejskiej Wrocławia o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego w tej sprawie jako bezprzedmiotowego, gdyż do czasu wejścia w życie uchwały uwzględniającej skargę zaskarżona uchwała była wykonywana i wywoływała określone skutki prawne. Do ewentualnego zniesienia tych skutków niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w części, w jakiej jej stosowanie wywołało określone następstwa.

Przechodząc do rozważań dotyczących legalności przedmiotowej uchwały w części zaskarżonej, stwierdzić należy, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Natomiast zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zwanej dalej: p.p.s.a., sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zakwestionować zaskarżony akt tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem, przy czym z zasady legalności wynika, że sąd ocenia wydany akt z prawem obowiązującym w dacie jego wydania.

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

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania takiej sankcji. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń. Przykładowo – w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały o określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały określonej treści, naruszenia procedury podejmowania uchwał. W każdej sprawie musi więc zostać ustalone w sposób niebudzący wątpliwości istnienie sprzeczności kontrolowanej uchwały z przepisami obowiązującego prawa. Za naruszenia skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały uznaje się naruszenia prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97, OSS 1998, nr 3, poz. 79, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2011 r. sygn. III SA/Wr 221/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. W przypadku, gdy upłynął już 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, organ nadzoru stosownie do art. 93 ust. 1 tej ustawy, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego i w niniejszej sprawie z tego uprawnienia skorzystał Wojewoda Dolnośląski.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia Wojewody Dolnośląskiego jest uchwała nr VIII/137/11 Rady Miejskiej Wrocławia podjęta w dniu 14 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia zasad rozliczenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin, określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli realizujących obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin i nauczycieli, dla których nie ustalono obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych oraz określenia zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość, obowiązujących w szkołach i placówkach prowadzonych przez miasto Wrocław, w części dot. § 2 ust. 3, a który to przepis – zdaniem organu nadzoru, jest sprzeczny z delegacją ustawową wynikającą z art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, poprzez przekroczenie wskazanego upoważnienia.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że

zasadnie organ nadzoru zakwalifikował zaskarżoną uchwałę jak akt prawa miejscowego. Jak trafnie wskazano w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie „konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) wydany przez ustawowo wskazany organ administracji staje się aktem normatywnym należącym do prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2001 r., sygn. akt SA/Bk 1532/00, opubl. OSP 2002 z. 11, poz. 138). Nie ulega wątpliwości, że celem zaskarżonej uchwały, podjętej w oparciu o przepisy wskazane w jej podstawie prawnej, było określenie zasad udzielania i rozmiaru obniżek i zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wrocław. Uchwała ta zawiera uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres podmiotowy uchwały dotyczy bowiem wszystkich szkół i placówek, dla których organem założycielskim jest Gmina Wrocław i jest zaadresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób, którymi są nauczyciele, którym powierzono stanowiska kierownicze w tych szkołach i placówkach. Jest zatem aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy.

W ocenie Sądu, upoważnienie do podjęcia uchwały, zawarte w art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela, odpowiada dyspozycji przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z tego względu należy ona do aktów, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: „Prawo miejscowe samorządu terytorialnego”, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Dla zupełności rozważań dodać jeszcze można, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przypomniano, że w myśl art. 94 Konstytucji RP ustawa stanowi zarówno podstawę wydania aktu prawa miejscowego, jak i określa jego granice przedmiotowe. Konsekwentnie też akcentowano, iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych, nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Oczywiście jest także, że akt prawa miejscowego nie może być sprzeczny z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego został wydany.

Kierując się powyższą normą konstytucyjną oraz wskazaniami Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawidłowego wykonania delegacji ustawowej, należy dojść do wniosku, że zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienie uchwały nie tylko zostało wydane poza zakresem upoważnienia ustawowego, a tym samym jest niezgodne z art. 94 Konstytucji RP, lecz także jest niespójne z treścią ustawy. Tego rodzaju wadliwości stanowią o istotnym naruszeniu prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności tych regulacji. Dla oceny kwestionowanego przez organ nadzoru postanowienia zaskarżonej uchwały istotne jest, że zgodnie z art. 169 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (ust. 1), natomiast ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (ust. 4). Jak słusznie wskazano w orzecznictwie, jeżeli ustawa zasadnicza wyodrębnia stanowiące i wykonawcze organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę można przyjąć, że kompetencje, jakie zostały przyznane ustawowo jednemu z organów, nie mogą być realizowane przez drugi z tych organów. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego Konstytucja pozostawiła tym jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy. Przedstawiony podział został uszczegółowiony w przepisach wszystkich ustaw samorządowych, w tym również w ustawie o samorządzie gminnym. (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r. I OSK 284/09, <http://www.nsa.orzeczenia.gov.pl>).

Zdaniem Sądu, należało zgodzić się ze wszystkimi zarzutami skierowanymi przez organ nadzoru pod adresem zaskarżonej uchwały, które nie były kwestionowane również przez stronę przeciwną, a dotyczącymi naruszenia norm kompetencyjnych i przekroczenia delegacji ustawowej w zakresie objętym wskazanym w skardze zapisem. Podzielić trzeba również w pełni stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że naruszenia te należy ocenić jako istotne i w konsekwencji uniemożliwiające funkcjonowanie tego zapisu w porządku prawnym.

Jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały Rada Miasta Wrocławia wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 42 ust. 7 oraz art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z powołanym unormowaniem ustawy samorządowej, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Taką właśnie inną sprawą, zastrzeżoną do właściwości rady gminy ustawą Karta Nauczyciela, jest zakres objęty regulacją zaskarżonej uchwały, dotyczącej określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela stanowi bowiem, iż 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. Ponadto, stosownie do art. 91d pkt 1 powyższej ustawy, 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. Zgodnie natomiast z art. 42 ust. 6 tej ustawy, 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. W świetle przywołanych przepisów, zawierających uregulowania o charakterze kompetencyjnym, kompetencja do określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek oraz zwolnień od obowiązku realizacji zajęć przez osoby pełniące funkcje kierownicze w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego została z woli ustawodawcy przyznana radzie gminy, jako organowi prowadzącemu. Zatem tylko ten organ jest uprawniony ex lege do działania w opisanym wyżej zakresie. Dodać należy, że w unormowaniach zawartych w Karcie Nauczyciela nie można doszukać się przepisów, które zawierałyby upoważnienie dla rady gminy do dalszego przekazania tej kompetencji (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 10 maja 2011, sygn. akt II SA/Op 82/11, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Gl 868/11 <http://www.nsa.orzeczenia.gov.pl>).

W tych okolicznościach skonstatować należy, że zapis § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały, w którym postanowiono, iż w uzasadnionych przypadkach Prezydent Wrocławia może zmienić ustaloną w ust. 1 obniżkę godzin lub zwolnić nauczyciela od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin, został podjęty z przekroczeniem kompetencji, gdyż Rada – będąca organem stanowiącym gminy – w sposób nieuprawniony, sprzeczny z normą kompetencyjną wynikającą z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, przekazała swe uprawnienie Prezydentowi Wrocławia. W świetle zapisu § 2 ust. 3 w brzmieniu przyjętym w zaskarżonej uchwale, to właśnie organ wykonawczy gminy samodzielnie, bez jakiegokolwiek ingerencji Rady, miałby decydować o zmianie ustalonej obniżki godzin lub zwolnić nauczyciela od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin. W tych okolicznościach, uregulowanie zamieszczone w § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały, jako naruszające normę kompetencyjną określoną w ustawie poprzez nieuprawnione przekazanie własnych kompetencji organowi wykonawczemu, stanowi istotne naruszenie prawa.

Na gruncie dotychczasowych wywodów skonkludować należy, że kwestionowana uchwała, stanowiąca akt prawa powszechnie obowiązujący na obszarze gminy, w części objętej postanowieniem § 2 ust. 3 nie odpowiada wymogom stawianym przepisom prawa powszechnie obowiązującego. Wykracza bowiem poza delegację ustawową i pozostaje w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa, co stanowi istotne naruszenie prawa i uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanego zapisu.

Z tego powodu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd orzekł jak w pkt I wyroku.

Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku oparto na podstawie art. 152 p.p.s.a., zaś orzeczenie zawarte w pkt III wyroku znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.