



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2020 r.

Poz. 7556

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.891.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 285/XXVI/2020 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 24 września 2020 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także nauczycieli którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie w placówkach oświatowych, dla których Gmina Lubliniec jest organem prowadzącym, w części, określonej w:

1. § 1 ust. 2 w zakresie zdania: „Obniżony wymiar zajęć realizowany będzie w takich przypadkach od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo.” oraz § 2 w zakresie wyrazów: „od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo” uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2215 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

2. § 3 ust. 1 lit. g uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a - d ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 285/XXVI/2020 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także nauczycieli którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie w placówkach oświatowych, dla których Gmina Lubliniec jest organem prowadzącym, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 42 ust. 7 pkt 2 i pkt 3, art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 września 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 42 ust. 6 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 (tj. zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz).

Przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy zawiera upoważnienie dla organu prowadzącego do określenia zasad udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

Natomiast z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.*

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. To on, tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści w zależności od wskazanych powyżej sytuacji (TK – SK 32/02). Równe traktowanie osób wymaga, by organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania. Innymi słowy, by nie traktowały odmiennie osób ze względu na takie ich cechy, które nie są prawnie relewantne (zob. Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Opublikowano: WKP 2019). Dodatkowo, 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 (zob. 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 ocenie organu nadzoru, treść § 1 ust. 2 w zakresie zdania: „Obniżony wymiar zajęć realizowany będzie w takich przypadkach od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo.” oraz § 2 w zakresie wyrazów: „od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo” uchwały jest sprzeczna z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Rada Miejska w Lublińcu ww. § 1 ust. 2 i § 2 uchwały wskazała, że:

§ 1.2. Ustalony w ust. 1 tygodniowy wymiar obniżki godzin odnosi się również do nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w zastępstwie nauczycieli powołanych do pełnienia funkcji kierowniczych. Obniżony wymiar zajęć realizowany będzie w takich przypadkach od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo.

§ 2. Wymiar zajęć określony w § 1 przysługuje również nauczycielom, którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczycieli powołanych do pełnienia funkcji kierowniczych od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo.

W analizowanym przypadku nie budzi wątpliwości, że *ratio legis* działań lokalnego uchwałodawcy, stanowiącego w oparciu o przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy, powinno być ustalenie jednolitych zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla wszystkich podmiotów objętych dyspozycją przepisu art. 42 ust. 6 ustawy, w tym przypadku na równych zasadach: 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. Zdaniem organu nadzoru, na gruncie przepisu art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy, brak jest podstaw prawnych do różnicowania sytuacji prawnej nauczycieli, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie. Obniżki tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć na zasadach i w rozmiarze ustalonym przez Radę, przysługiwać powinno na równi, wszystkim podmiotom wymienionym przez ustawodawcę w art. 42 ust. 6 ustawy. Regulacja § 1 ust. 2 w zakresie zdania: „Obniżony wymiar zajęć realizowany będzie w takich przypadkach od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo” oraz § 2 w zakresie wyrazów: „od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić to zastępstwo” uchwały może zarówno dyskryminować, jak i faworyzować

nauczycieli, którym stanowisko kierownicze powierzono w zastępstwie. Z jednej strony, może stanowić dla nich podstawę do bardziej korzystnego ukształtowania okresu obowiązywania obniżonego wymiaru zajęć niż w przypadku nauczycieli wskazanych w § 1 ust. 1 uchwały (np. w przypadku, gdy zastępstwo ustało pierwszego dnia miesiąca, a obniżony wymiar zajęć ustanie dopiero z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić funkcję kierowniczą). Z drugiej strony, kwestionowana regulacja uchwały dla ww. nauczycieli może stanowić podstawę do niekorzystnego określenia dla nich okresu obowiązywania obniżonego wymiaru zajęć niż w przypadku nauczycieli wskazanych w § 1 ust. 1 uchwały (np. w przypadku, gdy zastępstwo rozpoczęło pierwszego dnia miesiąca, a obniżony wymiar zajęć stosuje się dopiero od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, § 1 ust. 2 w zakresie wyżej wymienionego zdania oraz § 2 w zakresie wyżej wymienionych wyrazów uchwały naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 3 ust. 1 lit. g uchwały jest sprzeczna z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a - d ustawy. Rada Miejska w powołanej regulacji § 3 ust. 1 lit. g uchwały wskazała, że:

Dla nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć w następującej wysokości: g) rehabilitant – 20 godzin tygodniowo.

W tym miejscu należy podkreślić, że na podstawie art. 42 ust. 3 lit. a – d ustawy organ stanowiący gminy jest upoważniony do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla:

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 kolegów 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,

b) pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin,

c) nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 25 godzin,

d) nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 20 godzin.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie jest upoważniona do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla rehabilitanta. Rehabilitant nie jest nauczycielem w rozumieniu ustawy, wobec czego nie ma zastosowania do niego tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć określony w uchwale podejmowanej na podstawie art. 42 ust. 3 lit. a – d ustawy. Dodatkowo, organ nadzoru zaznacza, że nauczyciel prowadzący zajęcia wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka musi posiadać odpowiednie kwalifikacje m.in. ukończone studia w zakresie fizjoterapii, rehabilitacji ruchowej lub terapii pedagogicznej oraz posiadać przygotowanie pedagogiczne – o czym stanowi § 15 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1289). Reasumując, nauczyciel prowadzący zajęcia wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka może realizować m.in. zajęcia rehabilitacji ruchowej, co nie oznacza, że jest nauczycielem zatrudnionym na stanowisku rehabilitanta w placówce.

Organ nadzoru wskazuje, że zatem możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie ww. części treści § 1 ust. 2 i § 2 oraz § 3 ust. 1 lit. g uchwały.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r.,

sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 285/XXVI/2020 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 24 września 2020 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także nauczycieli którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie w placówkach oświatowych, dla których Gmina Lubliniec jest organem prowadzącym, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz