



Wojewoda Lubelski

Elektronicznie podpisany przez:
Robert Gmitruczuk; LUW w Lublinie
dnia 4 maja 2021 r.



**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.143.2021
WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 4 maja 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XX/179/2021 Rady Gminy Adamów z dnia 30 marca 2021 roku w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach oraz przyznawania zwolnienia od obowiązku realizacji tych zajęć, w części obejmującej § 3 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/179/2021 Rady Gminy Adamów z dnia 30 marca 2021 roku w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach oraz przyznawania zwolnienia od obowiązku realizacji tych zajęć, w części obejmującej § 3 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX/179/2021 została doręczona organowi nadzoru 2 kwietnia 2021 roku.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Adamów podjęła na podstawie m.in. art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, ze zm.).

W myśl art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela, 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.

Uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, określająca zasady obniżania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz rozmiar obniżek zawiera normy generalne i abstrakcyjne, stanowi tym samym akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 10 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Op 82/11).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że 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 stanowi akt normatywny należący do prawa miejscowego (por. m. in. wyrok NSA z dnia 1 marca 2001 r. sygn. akt SA/Bk 1532/00, opubl. OSP 2002 z. 11, poz. 138). W wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r. o sygn. akt I SA 2160/01 (publ. LEX nr 81765). Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego.

Uchwała Nr XX/179/2021 Rady Gminy Adamów zawiera, zdaniem organu nadzoru, uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres podmiotowy uchwały dotyczy bowiem wszystkich szkół, których organem prowadzącym jest Gmina Adamów i jest adresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób, którymi są nauczyciele, którym powierzono stanowiska kierownicze w tych szkołach. Jest zatem aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy.

Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do uchwały (i spełniania przez nią) wszystkich wymogów charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym.

Zgodnie z § 3 uchwały: „*W uzasadnionych przypadkach można zwolnić na czas określony dyrektora szkoły w całości lub części od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć jeżeli w tym czasie warunki funkcjonowania szkoły powodują znaczne zwiększenie zajęć dyrektora*”.

Zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela na mocy art. 91d pkt 1 tej ustawy - wykonuje odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.

W świetle przywołanych przepisów kompetencja do przyznania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć przez osoby pełniące funkcje kierownicze w szkołach i placówkach prowadzonych przez gminę została z woli ustawodawcy przyznana radzie gminy.

Zatem tylko tenże organ jest uprawniony *ex lege* do działania w opisanym wyżej zakresie.

W tych okolicznościach stwierdzić należy, że § 3 uchwały, przewidujący możliwość zwolnienia dyrektorów szkół z tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin przez nieokreślony organ został podjęty z przekroczeniem kompetencji ustawowej.

Skoro ustawodawca upoważnił Radę do zwolnienia nauczyciela pełniącego stanowisko kierownicze w szkole od obowiązku realizacji zajęć, to Rada w podejmowanej przez siebie uchwale winna określić przypadki, w których takie zwolnienie następuje.

Rada nie jest natomiast władna – poprzez formułowanie ogólnego i otwartego upoważnienia w podejmowanej przez siebie uchwale, do przekazywania kompetencji w zakresie ustalenia wymiaru godzin jakimkolwiek innym podmiotom. Odmienne działanie Rady w tym zakresie narusza normę kompetencyjną upoważniającą do podjęcia omawianej uchwały oraz wskazany art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 lutego 2020 roku sygn. akt II SA/OI 1116/19 wskazał, że: „*zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 2 K.n. 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. Przy czym w myśl art. 42 ust. 6 K.n. 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. Z kolei zgodnie z art. 91d pkt 1 K.n. w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 42 ust. 7 wykonuje rada gminy. Nie ulega zatem wątpliwości, że to Rada decyduje o tym, czy osobom wskazanym w art. 42 ust. 6 K.n. obniży tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć, czy też w ogóle zwolni je od obowiązku prowadzenia zajęć. Rada nie jest przy tym władna do przekazywania kompetencji w tym zakresie innym podmiotom, w tym organowi wykonawczemu (por. w wyroku WSA we Wrocławiu z 7 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 671/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 24 maja 2012 r. sygn. akt IV SA/Gl 868/11, dostępne w Internecie)*”.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż Rada Gminy wprowadziła w § 3 uchwały pojęcie nieostre, cechujące się wysokim stopniem niejednoznaczności, takie jak „*w uzasadnionych przypadkach*”.

W świetle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. - sygn. akt SA/Gd 2949/94, uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać

sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała tym bardziej zastosowanie do aktów prawa miejscowego, zawierających normy prawne powszechnie obowiązujące na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego, które powinny być jasne i zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/179/2021 we wskazanej części jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. WOJEWODY LUBELSKIEGO

Robert Gmitruczuk

WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Adamów
- 2) Wójt Gminy Adamów