

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Wr 35/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

sygn. akt IV SA/Wr 35/17 Dnia 30 maja 2017 r.
Odpis postanowienia
o stwierdzeniu prawomocności
Referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym
we Wrocławiu Ewa Orlowska
na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.) stwierdza,
że orzeczenie z dnia 30 maja 2017 r.
jest prawomocne od dnia 30 maja 2017 r.
Na oryginale właściwy podpis.
Za zgodność z oryginałem Stwierdzam
A. Jankowska

Dnia 30 maja 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Henryk Ożóg
Sędziowie	Sędzia WSA Ewa Kamieniecka (sprawozdawca)
	Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Protokolant	Aleksandra Markiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 30 maja 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kostomłoty

z dnia 6 września 2016 r. nr XXVII/163/16

w przedmiocie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz nauczycieli pełniących obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze

- I. stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy Kostomłoty na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Podpis

UZASADNIENIE

W dniu 6 września 2016 r. Rada Gminy Kostomłoty podjęła uchwałę nr XXVI/163/16 w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz nauczycieli pełniących obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 42 ust. 7 pkt 3 w związku z ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.) oraz art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.).

Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkole, obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych określonych w ustawie Karta Nauczyciela o liczbę godzin zajęć stanowiącą różnicę między obowiązującym nauczyciela tygodniowym wymiarem zajęć a wymiarem określonym w tabeli, zamieszczonej w uchwale. W myśl § 1 ust. 2 powyższe ustalenia dotyczą również nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze w zastępstwie za nauczycieli, którym powierzono te stanowiska. Natomiast stosownie do § 2 uchwały każda przydzielona godzina ponadwymiarowa zmniejsza wymiar zniżki o 1 godzinę.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 uchwały, zarzucając naruszenie art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z art. 35 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 42a ust. 3 Karty Nauczyciela. Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że im więcej nauczyciel zajmujący stanowisko kierownicze będzie miał przydzielonych godzin ponadwymiarowych, tym większy będzie jego tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Godziny ponadwymiarowe tak naprawdę są realizowane w ramach obowiązkowego wymiaru godzin, a nie ponad ten wymiar. W ten sposób Rada pozbawiła możliwości realizowania przez tych nauczycieli godzin ponadwymiarowych, gdyż każda taka godzina zmniejsza rozmiar przyznanej zniżki, powodując jednocześnie zwiększenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Natomiast ustawodawca wskazał, że brak możliwości przydzielania godzin ponadwymiarowych nie dotyczy nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze i nauczycieli pełniących obowiązki kierownicze

w ich zastępstwie. Zaś przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych.

Wojewoda Dolnośląski zwrócił również uwagę, że nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych. Po stronie organu gminy nie występuje więc obowiązek przydzielenia godzin ponadwymiarowych, jeżeli występuje o nie dyrektor szkoły. Praca w godzinach ponadwymiarowych nie stanowi uprawnienia nauczyciela, lecz jest jego obowiązkiem, jeżeli została zarządzona zgodnie z prawem. Tym samym faktyczne pozbawienie możliwości przydzielenia godzin ponadwymiarowych nauczycielom pełniącym funkcje kierownicze, w ocenie organu nadzoru, nie może być skutecznie uzasadniane potrzebą zapewnienia prawidłowego realizowania obowiązków, wynikających z pełnienia funkcji kierowniczej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o oddalenie skargi, wyjaśniając że do głównych zadań nauczycieli, którym powierzono funkcje kierownicze należy przede wszystkim kierowanie placówką, w tym sprawowanie nadzoru pedagogicznego, co wymaga od osób zarządzających dużego zaangażowania i systematyczności w pracy. Rada Gminy miała na celu zapewnienie, aby nauczyciele wykonywali obowiązki zarządcze przez cały rok szkolny w tym samym wymiarze czasu pracy. Możliwość przydzielania godzin ponadwymiarowych nauczycielom pełniącym funkcje kierownicze istnieje, jednakże wpływa na wysokość obniżki tygodniowego czasu pracy. Jest to konieczne ze względu na fakt, że wykonywanie przez określone kierownicze grono nauczycieli godzin ponadwymiarowych spowodowałoby znaczne ograniczenie obowiązków kierowniczych na korzyść zajęć dydaktycznych. Zwiększenie ilości godzin dydaktycznych kosztem obowiązków wynikających z pełnionych funkcji wpłynęłoby negatywnie na jakość wykonywanego przez dyrektorów zarządzania. Zaskarżony przepis uchwały spełnia wymóg obniżenia ilości godzin dydaktycznych przy jednoczesnym zapewnieniu prawidłowego realizowania obowiązków, wynikających z pełnienia funkcji zarządczej. Ponadto realizacja godzin ponadwymiarowych w godzinach pełnienia funkcji kierowniczych przez te osoby powodowałaby podwójne finansowanie czasu pracy: z jednej strony wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, a z drugiej wynagrodzenie z tytułu pełnienia funkcji kierowniczych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), 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 2016 r. poz. 718) 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 zgodność wydanego aktu 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 możliwość stwierdzenia 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 XXVI/163/16 Rady Gminy Kostomłoty, podjęta w dniu 6 września 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz nauczycieli pełniących obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, w części dotyczącej § 2, a który to przepis - zdaniem organu nadzoru, jest sprzeczny z art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z art. 35 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 42a ust. 3 Karty Nauczyciela.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że zaskarżona uchwała należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). 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 tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kostomłoty. Uchwała ta zawiera uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu.

Zakres podmiotowy uchwały dotyczy bowiem szkół, dla których organem założycielskim jest Gmina i uchwała jest zaadresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób, którymi są nauczyciele, którym powierzono stanowiska kierownicze w tych szkołach. 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.

Zdaniem Sądu, należało zgodzić się z zarzutem skierowanym przez organ nadzoru pod adresem zaskarżonej uchwały. Podzielić trzeba stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że naruszenie to należy ocenić jako istotne i w konsekwencji uniemożliwiające funkcjonowanie tego zapisu w porządku prawnym.

Jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały Rada Gminy wskazała art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 42 ust. 7 w związku z ust. 6 Karty Nauczyciela oraz art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. 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 dla nauczycieli.

Zgodnie z art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, 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. Natomiast art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela stanowi, iż organ prowadzący szkołę 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.

Korzystając z powyższego uprawnienia Rada Gminy w § 1 uchwały określiła tygodniowy wymiar godzin dla nauczycieli, którzy pełnią funkcje kierownicze. Natomiast w § 2 uchwały Rada ustaliła, że każda przydzielona godzina ponadwymiarowa zmniejsza

wymiar zniżki o 1 godzinę. W istocie więc godziny ponadwymiarowe stosownie do § 2 uchwały wliczane są do tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze.

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 42a ust. 3 Karty Nauczyciela nauczyciel korzystający z obniżonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nie może mieć godzin ponadwymiarowych, z wyjątkiem nauczycieli, zajmujących stanowiska kierownicze. Ustawa dopuszcza więc przydzielanie godzin ponadwymiarowych tej ostatniej grupie nauczycieli.

Przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela). Z powyższego przepisu wyraźnie wynika, że godziny ponadwymiarowe przydzielane są powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, a więc nie podlegają wliczeniu do tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć.

Uzasadniony jest więc zarzut Wojewody Dolnośląskiego, dotyczący naruszenia art. 35 ust. 2 oraz art. 42a ust. 3 Karty Nauczyciela przez faktyczne pozbawienie nauczycieli pełniących funkcje kierownicze godzin ponadwymiarowych z uwagi na wliczanie ich do tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć.

Zrozumiałe są wprawdzie obawy Rady Gminy co do rzetelnego wykonywania obowiązków zarządczych przez nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w przypadku zwiększenia ilości godzin dydaktycznych ponad obniżony tygodniowy wymiar zajęć, to jednak należy zauważyć, że zgodnie z art. 35 ust. 1 Karty Nauczyciela tylko w szczególnych wypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania, nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych zgodnie z posiadaną specjalnością. Wobec powyższego obwarowania wynikające z art. 35 ust. 1 Karty Nauczyciela winny zabezpieczyć przed nadmiernym wykonywaniem przez nauczyciela pracy w godzinach ponadwymiarowych kosztem wykonywania obowiązków zarządczych.

W tych okolicznościach, uregulowanie zamieszczone w § 2 zaskarżonej uchwały, jako naruszające wyżej wskazane normy określone w Karcie Nauczyciela, 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 nie odpowiada wymogom stawianym przepisom prawa powszechnie obowiązującego. 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 znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a. (koszty zastępstwa prawnego).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

deiwionlp
.....
Podpis

