

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 12 sierpnia 2021 r.

WNP-I.4131.178.2021.ML

**Rada Gminy Lesznowola**

**ul. Gminna 60**

**05-506 Lesznowola**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.   
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1372)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Lesznowola Nr 472/XLI/2021 z dnia 22 lipca 2021 r. *w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lesznowola*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 lipca 2021 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 472/XLI/2021   
*w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lesznowola.*

Jako podstawę prawną uchwały wskazano w niej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U.   
z 2019 poz. 2215, z późn. zm.), zwanej dalej *„Kartą Nauczyciela”.*

Z uzasadnienia załączonego do kwestionowanej uchwały wynika, że jej projekt został pozytywnie zaopiniowany przez związki zawodowe nauczycieli.

Zgodnie z 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. W świetle ust. 6 powołanego wyżej przepisu, 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 art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela określa normy, według których ustala się 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.

Zasady udzielania i rozmiar zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lesznowola zostały określone, zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały   
Nr 472/XLI/2021 w jej Załączniku.

W pkt 1 Załącznika do przedmiotowej uchwały zamieszczono tabelę, w której wyodrębniono stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Lesznowola,   
z uwzględnieniem liczby kierowanych przez dyrektorów i wicedyrektorów oddziałów placówek oświatowych i przyporządkowaniem ilości godzin zajęć tzw. tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli.

W pkt 2 Załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„Organ prowadzący szkołę, placówkę oświatową może w uzasadnionych przypadkach wynikających ze znacznego zwiększenia obowiązków zawiązanych z pełnieniem funkcji kierowniczej zwolnić dyrektora szkoły, placówki oświatowej z realizacji obowiązkowego wymiaru godzin zajęć określonych w art. 42 ust. 3 ustawy  
z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela bądź na czas określony obniżyć tygodniowy wymiar zajęć określony w pkt. 1.”.* W ocenie organu nadzoru cytowane postanowienie Załącznika do uchwały narusza przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela, gdyż to z uchwały, podjętej na podstawie tegoż przepisu winna wynikać regulacja obejmująca przypadki, kiedy zwalnia się dyrektora szkoły lub placówki oświatowej z realizacji obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, określonych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela lub się go obniża. Natomiast kwestionowane postanowienie uchwały sugeruje, że Rada Gminy podejmowałaby uchwały na mocy których przyznawałaby jednostkowe zwolnienia   
z realizacji obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, indywidualnie dyrektorowi (wicedyrektorowi) konkretnej placówki lub obniżałaby jego tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć. W tym miejscu wskazuję, że w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych za niedopuszczalne uznać należy przyznanie przez organ prowadzący zwolnienia indywidualnego dyrektorowi (wicedyrektorowi lub nauczycielowi pełniącemu obowiązki kierownicze) konkretnej placówki.   
W uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lutego 2020 r. sygn. II SA/Ol 1116/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził, że: „*Przyznanie bowiem zwolnienia dyrektorowi konkretnej placówki stanowiłoby rozstrzygnięcie arbitralne i naruszałoby zasadę równości. Mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której pomimo tożsamych warunków pracy, wielkości i typu szkoły w odniesieniu do kilku placówek, ze zwolnienia korzystałby wyłącznie dyrektor jednej z nich. W związku z tym organ winien określić warunki zwolnienia jednakowe dla osób określonych w art. 42 ust. 6 K.n.,   
we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest gmina.”*

Kwestionowane postanowienie Załącznika do uchwały Nr 472/XLI/2021 nie określa żadnej ogólnej zasady obniżania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektorów szkół lub placówek oświatowych bądź zwalniania z realizacji zajęć, jest niejasne, a w konsekwencji czego jest sprzeczne z przepisem art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy.

Jednocześnie, w § 4 uchwały Rada Gminy Lesznowola ustaliła, że wchodzi ona w życie   
*„z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2021 r.”*, a zatem określając w taki sposób wejście w życie, potraktowała tę uchwałę, jako akt niebędący aktem prawa miejscowego (akt wewnętrzny).

Postanowienie przedmiotowej uchwały określające tryb wejścia jej w życie istotnie narusza przepisy [art. 4 ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16882207?unitId=art(4)ust(1)&cm=DOCUMENT) i [art. 13 pkt 2](https://sip.lex.pl/#/document/16882207?unitId=art(13)pkt(2)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. ogłaszaniu aktów normatywnych   
i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Pierwszy z wymienionych przepisów przewiduje, iż „*akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*”. Drugi przepis stanowi,   
że ogłaszanie aktów prawa miejscowego następuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ponadto Konstytucja RP wskazuje również, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego   
na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Do zasadniczych cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły – z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego;

- normatywny charakter - zawierają one sformułowania wyznaczające adresatom tych norm określony sposób zachowania się;

- generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach - charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Sama treść delegacji art. 42 [ust. 7 pkt 2](https://sip.lex.pl/#/document/16790821?unitId=art(42)ust(7)pkt(2)&cm=DOCUMENT) ustawy Karta Nauczyciela upoważniająca do podjęcia przedmiotowej uchwały, ze względu na charakter upoważnienia, przesądza o tym, że uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu jest aktem prawa miejscowego.

Ponadto należy wskazać, że przedmiotowa uchwała jest podejmowana przez podmiot niebędący pracodawcą zatrudnionych nauczycieli i dotyczy generalnie i abstrakcyjnie oznaczonych adresatów, usytuowanych poza strukturą organizacyjną organu stanowiącego. Niewątpliwie uzasadnia to konstatację, że wypełnia ona cechy przepisów prawa miejscowego obowiązujących   
na obszarze jednostki samorządu terytorialnego. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte   
w akcie prawnym definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Stanowisko organu nadzoru, zgodnie z którym uchwała wydana na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela stanowi akt prawa miejscowego, znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z 19 stycznia 2006 r. sygn.: [IV SA/Wr 385/04](https://sip.lex.pl/#/document/520313481?cm=DOCUMENT) i wyroku WSA w Opolu z 10 maja 2011 r. sygn.: II SA/Op 82/11.

Dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez kompetentny organ, istotne znaczenie ma instytucja publikacji aktu. Na podstawie   
art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Mając na uwadze fakt, że Rada Gminy Lesznowola w § 4 uchwały Nr 472/XLI/2021 błędnie określiła datę wejścia w życie przedmiotowej uchwały, zasadnym jest stwierdzenie jej nieważności w całości. Określenie w sposób sprzeczny z prawem sposobu i terminu wejścia w życie uchwały przedkłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona   
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/