



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 12 października 2022 r.

Poz. 5182

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 117/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 7 października 2022 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2, 4 i 5, którego brzmienie ustalono w § 1 uchwały nr LXIV/544/22 Rady Miasta Grudziądza z dnia 31 sierpnia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i kształceniu na odległość w szkołach prowadzonych przez gminę-miasto Grudziądz.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr LXIV/544/22 Rada Miasta Grudziądza dokonała zmiany dotychczasowej uchwały nr LI/51/18 i określiła obowiązkowy tygodniowy wymiar godzin zajęć dla kilku kategorii nauczycieli, w tym pedagogów specjalnych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 września 2022 r. Zawiadomieniem z 22 września 2022 r., znak WNK.DT.4131.332022 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Stanowisko Miasta przedstawił Prezydent Grudziądza w piśmie z 28 września 2022 r., w którym wskazał, że uchwała nie nakłada żadnych obowiązków na nauczycieli, a ewentualne stwierdzenie jej nieważności miałoby negatywny wpływ na stosunki pracownicze.

Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 sierpnia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą”, zgodnie, z którym: „Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa: ... tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć:

- 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 kolegiów 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, pedagogów specjalnych, 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.”

Powołany przepis określa katalog przypadków, które wymagają ustalenia wielkości pensum na poziomie lokalnym. Katalog ten w sposób zamknięty odnosi się do szczególnych typów szkół oraz konkretnych specjalności nauczycielskich.

Mając na uwadze treść upoważnienia Rada Miasta Grudziądza ustaliła w § 1 nowe brzmienie § 1 uchwały nr LI/51/18, który określa wysokość pensum dla nauczycieli oznaczonych w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy.

Jednakże uchwalony nowy zapis § 1 uchwały zmienianej wbrew powołanej kompetencji pomija: terapeutów pedagogicznych (art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy). Zgodnie z wyjaśnieniami Miasta kategoria ta mieści się w sformułowaniu dotyczącym zajęć specjalistycznych o charakterze socjoterapeutycznym oraz terapeutycznym, prowadzonych przez nauczycieli, dla których wysokość pensum ustalono w § 1 pkt 2 uchwały zmienianej. Kwestionując takie wyjaśnienie należy podkreślić, że treść upoważnienia nie jest sformułowana w sposób odwołujący się do poszczególnych zadań, które mogą być współdzielone, ale poprzez nazwy własne poszczególnych specjalności. Specjalność terapeutów pedagogicznych jest pojęciem ustawowym, dla którego zakres zadań został oznaczony w § 27 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1280). Specjalność ta jest realizowana w zakresie zadań pomocy psychologiczno-pedagogicznej, które wykonują również inne specjalności („Pomocy psychologiczno-pedagogicznej w przedszkolu, szkole i placówce udzielają uczniom nauczyciele, wychowawcy grup wychowawczych oraz specjaliści wykonujący w przedszkolu, szkole i placówce zadania z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w szczególności psycholodzy, pedagodzy, logopedzi, doradcy zawodowi i terapeuci pedagogiczni, zwani dalej "specjalistami".” – § 4 ust. 2 rozporządzenia).

Uchwały stanowiące akty prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób zgodny z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Tym samym uchwała powinna posługiwać się pojęciami zdefiniowanym w upoważnieniu ustawowym, które w jasny sposób określają adresata normy prawnej. W niniejszej sprawie § 1 uchwały zmienianej wbrew powołanej kompetencji pomija: terapeutów pedagogicznych.

Ponadto należy zakwestionować szczegółowe zapisy § 1 pkt 2, 4 i 5 uchwały zmienianej, w których ustalono pensum dla nauczycieli prowadzących zajęcia specjalistyczne, rewalidacyjne oraz z gimnastyki korekcyjnej. Jednocześnie określono pensum wyższe (20 godzin) niż wymiar podstawowy dla nauczycieli realizujących zadania o charakterze socjoterapeutycznym.

Nawiązując do podstawy prawnej w zapisach uchwały nie wskazano na szczególny typ szkół lub zawody, o których mowa w upoważnieniu ustawowym. Treść uchwały w obecnym brzmieniu dotyczy wszystkich nauczycieli szkół, którzy w zakresie obowiązków związanych z konkretnym przedmiotem nauczania prowadzą oznaczone zajęcia specjalistyczne, terapeutyczne lub rewalidacyjne. Wobec tego pensum dla tych nauczycieli określił już ustawodawca w podstawowej regulacji art. 42 ust. 3 ustawy. Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że Rada Miasta Grudziądz wykroczyła poza zakres własnych kompetencji i zbędnie wyodrębniła kategorie nauczycieli, których obowiązki zostały już uregulowane ustawą.

W tego rodzaju sprawach w orzecznictwie zwrócono uwagę na rozporządzenia, które określają warunki organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy to jest: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 204 ze zm.), rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1113 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1309).

„Z powyższych przepisów wynika, że w przypadku uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność, szkoła lub przedszkole obowiązkowo organizuje dla nich zajęcia rewalidacyjne. Mogą być one prowadzone przez nauczycieli zajęć edukacyjnych posiadających odpowiednie przygotowanie specjalistyczne, a także przez takich nauczycieli jak pedagog, psycholog, logopeda lub terapeuta pedagogiczny.

W sytuacji, gdy zajęcia rewalidacyjne prowadzi nauczyciel psycholog, pedagog, logopeda albo terapeuta pedagogiczny, realizuje on je w ramach tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin ustalonego przez organ prowadzący szkołę, zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela. W przypadku, gdy przedmiotowe zajęcia zostały przydzielone nauczycielowi, którego pensum określone jest na podstawie art. 42 ust. 3 powyższej ustawy, jako nauczyciela szkoły, przedszkola lub szkoły specjalnej albo przedszkola specjalnego, nauczyciel prowadzi je zgodnie ze swoim tygodniowym obowiązkowym wymiarem godzin.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 25 maja 2017 r. (12176/2017) zajęcia rewalidacyjne mogą być prowadzone przez nauczycieli zajęć edukacyjnych posiadających odpowiednie przygotowanie specjalistyczne (kwalifikacje), a także przez takich nauczycieli jak pedagog, psycholog czy logopeda. Odnosząc się do tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne, należy stwierdzić, że zajęcia te realizowane są w ramach art. 42 ust. 2 pkt 1 Karty Nauczyciela,

czyli tzw. obowiązkowego pensum, a jeżeli ich wymiar wykracza ponad obowiązkowy wymiar zajęć nauczyciela - w ramach art. 35 ust. 1 art. 35 ust. 1 Karty Nauczyciela (godziny nadwymiarowe) (...).” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 21 października 2021 r. PN-II.4131.301.2021; publ. Legalis).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu upoważniania ustawowego wynika z art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Miasta Grudziądza podejmując uchwałę nr LXIV/544/22 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy i Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części. W tym zakresie należy wyjaśnić, że kwestionowana uchwała ma charakter uchwały zmieniającej, a rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdza nieważność postanowień wykraczających poza zakres podstawy prawnej (postanowień zbędnych), w wyjątku specjalności pedagogów terapeutycznych, dla których próba ustalenia właściwego pensum była niewłaściwie skonstruowana już w uchwale pierwotnej, ale zgodnie z wyjaśnieniami Miasta stanowiła podstawę dla ukształtowania obowiązujących stosunków pracy. Pozostałe postanowienia uchwały nadal obowiązują i są niezbędne dla prawidłowego działania szkół. Jednocześnie w odpowiedzi Miasto wskazano na możliwość korekty i uzupełnienia uchwały z uwagi na bieżące zmiany w funkcjonowaniu szkół.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz