



Poznań, 26 czerwca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.123.2026.2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 3 i 4 uchwały nr XXV/160/2026 Rady Powiatu Nowotomyskiego z dnia 27 maja 2026 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek, określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2026 r. Rada Powiatu Nowotomyskiego uchwałą nr XXV/160/2026 ustaliła zasady udzielania i rozmiaru obniżek, określiła tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć niektórych nauczycieli oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej.

Uchwałą podjęto na podstawie "art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 z późn. zm.) oraz art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 lit. a, b i d ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2026 r. poz. 515)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 maja 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por.

wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela¹⁾ - zwanej dalej "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 art. 42 ust. 3 K.N. Zasady udzielania i rozmiar ww. obniżek oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 3 K.N. określa organ prowadzący szkołę (art. 42 ust. 7 pkt 2 K.N.). Organ ten określa także tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć:

- a) nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 K.N., nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a K.N., 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, 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.

Stosownie do 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 K.N. wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Niewątpliwie uchwała wydana w oparciu o normę art. 42 ust. 7 K.N. stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 28 stycznia 2025 r., III OSK 1412/23, CBOSA). Zaliczenie aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu uzupełnienie przepisów ustawy, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. W myśl przyjętej zasady do wydania aktu prawa miejscowego musi więc istnieć wyraźne ustawowe upoważnienie. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁾ -- to na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.

¹⁾ Dz. U. z 2026 r. poz.515.

²⁾ Dz. U. z 2025 r. poz. 1684

Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Równocześnie przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego przez organ jednostki samorządu terytorialnego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., K 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Za niedopuszczalne uznać należy pomijanie przez radę powiatu materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 K.N. ma charakter ustrojowy, natomiast granice przyznanego uprawnienia i jego istota określona została w art. 42 ust. 6 K.N., z którego wynika, że obniżenie obowiązkowego wymiaru godzin zajęć bądź zwolnienie z obowiązku ich realizacji powinno przyjąć formę zasad skierowanych do wszystkich nauczycieli, o których mowa w tym przepisie, uwzględniających wielkość i typ szkoły, a także warunki pracy (por. wyroki NSA: z 7 czerwca 2022 r., III OSK 5170/21; z 28 stycznia 2025 r., III OSK 1412/23; wyrok WSA w Szczecinie z 30 marca 2023 r., II SA/Sz 1161/22, CBOSA). W konsekwencji organ prowadzący szkołę winien określić warunki zwolnienia bądź obniżenia wymiaru godzin zajęć jednakowe dla osób określonych w K.N. we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest dana jednostka samorządu terytorialnego. Ustalone przez organ prowadzący w drodze aktu o charakterze normatywnym zasady mają bowiem stanowić bezpośrednie źródło uprawnień dla adresatów norm w nich zawartych. W ten sposób każdy nauczyciel wykonujący obowiązki na stanowisku kierowniczym, przy spełnieniu jasno sformułowanych w tego rodzaju uchwale przesłanek, będzie mógł korzystać na takich samych zasadach jak inni nauczyciele (a więc równych) z uprawnień w niej przewidzianych. Zdaniem organu nadzoru powyższych warunków nie spełniają zakwestionowane regulacje ocenianej uchwały.

W § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Nowotomyskiego postanowiła, iż "W uzasadnionych przypadkach Zarząd Powiatu może obniżyć obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć lub zwolnić nauczyciela, któremu powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora z obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć, określonego w ust. 2, jeżeli warunki funkcjonowania szkoły lub placówki powodują znaczne zwiększenie obowiązków dyrektora lub wicedyrektora." Dodatkowo postanowiono, że "Na wniosek dyrektora Zarząd Powiatu może zwiększyć dyrektorowi, wicedyrektorowi lub nauczycielowi, któremu powierzono inne stanowisko kierownicze tygodniowy wymiar zajęć określony w ust. 2" (§ 1 ust. 4 przedmiotowej uchwały).

Przywołane zapisy tworzą dla organu wykonawczego Powiatu Nowotomyskiego kompetencję do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć w przedmiotowej kwestii. Przewidują bowiem możliwość dalszego, dodatkowego obniżenia pensum, zwolnienia z zajęć lub zwiększenia pensum ponad to, które zostało wprost przewidziane w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały. Rada Powiatu Nowotomyskiego stworzyła więc subdelegację do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć w przedmiocie dodatkowego obniżenia pensum lub zwolnienia z zajęć dyrektorów szkół, jeżeli uzna, że doszło do "znacznego zwiększenia obowiązków dyrektora lub wicedyrektora" oraz w przedmiocie zwiększenia obniżonego pensum.

Jak już wskazywano, z normy art. 42 ust. 7 pkt 2 K.N. wynika, że organ prowadzący 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". Tym samym, zarówno rozmiar obniżek, jak i oraz przyznanie zwolnienia, musi nastąpić w uchwale podjętej na podstawie ww. przepisu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 1 sierpnia 2024 r., (II SA/Sz 254/24, CBOSA), dodatkowo pokreślił, że "(...) Rada Powiatu była uprawniona w akcie normatywnym jedynie do określenia zasad zwolnienia bądź obniżenia wymiaru godzin zajęć w taki sposób, aby mogły stanowić one bezpośrednie źródło uprawnień dla adresatów norm w nich zawartych. Użyty przez ustawodawcę w art. 42 ust. 7 pkt 2 in fine u.k.n. zwrot «przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć» nie może być rozumiany jako podstawa do przypisania sobie przez organ stanowiący powiatu uprawnienia do wydawania indywidualnych aktów stosowania prawa, odpowiadających swoim charakterem decyzjom administracyjnym, albowiem rozstrzygających władczo w indywidualnej sprawie konkretnego adresata". Sąd w ww. wyroku uznał, że "Zasady", o których mowa w art. 42 ust. 7 pkt 2 K.N. powinny być określone w taki sposób, aby następujące na tej podstawie zwolnienie od obowiązku realizacji zajęć miało charakter czysto techniczny, sprowadzający się do potwierdzenia (zweryfikowania) zaistnienia jednoznacznie wskazanych w uchwale okoliczności. Na podstawie tego przepisu organ nie może natomiast tworzyć podstaw prawnych do wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach.

Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu jednostki samorządu terytorialnego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 23 czerwca 2014 r., II OSK 3140/13, CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Powiatu Nowotomyskiego
Zarząd Powiatu Nowotomyskiego

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19