



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 12 lutego 2016 r.

Poz. 723

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.58.1.2016.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 1 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§1 ust. 2 i §5 we fragmencie: "i z dnia 28 czerwca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2012 r. poz. 2699)" uchwały nr IX/69/2015 Rady Gminy Krotoszyce z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom pełniącym stanowiska kierownicze, przyznania zwolnienia od obowiązku realizacji tych zajęć, określenia tygodniowego obowiązku szkolnego wymiaru godzin zajęć pedagogów oraz nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 grudnia 2015 r. Rada Gminy Krotoszyce podjęła m.in. uchwałę nr IX/69/2015 w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom pełniącym stanowiska kierownicze, przyznania zwolnienia od obowiązku realizacji tych zajęć, określenia tygodniowego obowiązku szkolnego wymiaru godzin zajęć pedagogów oraz nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 stycznia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały nr IX/69/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że: 1) §1 ust. 2 uchwały narusza art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z ust. 6 i z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r.- Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191); 2) §5 we fragmencie: "i z dnia 28 czerwca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2012 r. poz. 2699)" uchwały narusza art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Mocą uchwały nr IX/69/2015 określono zasady udzielania i rozmiar zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli pełniących stanowiska kierownicze, zasady przyznawania zwolnienia od obowiązku realizacji tych zajęć, tygodniowy obowiązek szkolny wymiaru godzin zajęć pedagogów oraz nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.

W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 w związku z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela.

Według §1 ust. 2 uchwały: "W uzasadnionych przypadkach można zwolnić nauczycieli, o których mowa w ust. 1 od obowiązku realizacji zajęć, jeżeli warunki funkcjonowania szkoły powodują znaczne zwiększenie zadań."

Powyższe oznacza, że Rada Gminy powierzyła organowi wykonującemu uchwałę (tu: Wójtowi, jako zwierzchnikowi służbowemu osób pełniących stanowiska kierownicze w gminnych szkołach) kompetencję do zwalniania dyrektorów szkół i innych nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w szkole – w przypadku określonym w tym przepisie – od obowiązku realizacji zajęć. Zdaniem Organu Nadzoru regulacja taka stoi w sprzeczności z art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z ust. 6 i art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela. Normy wynikające z tych przepisów stanowią bowiem jasno, że kompetencje organu prowadzącego placówkę w zakresie zwalniania nauczycieli pełniących funkcje kierownicze od obowiązku realizacji zajęć wykonuje – w przypadku gminy – nie wójt (burmistrz, prezydent miasta), lecz rada gminy. Tym samym przyjęcie należy, że Rada Gminy, przyjmując przedmiotowy przepis, dokonała modyfikacji norm ustawowych, co skutkuje jego nieważnością.

Ustawa przewiduje możliwość zwolnienia dyrektora szkoły z obowiązku realizacji zajęć. Zwolnienie takie może nastąpić z różnych przyczyn, zgodnie z wolą organu uprawnionego do dokonania zwolnienia. W ustawie wyraźnie określono jednak, że uprawnionym do dokonania zwolnienia z obowiązku realizacji zajęć jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela). Przekazanie kompetencji w tym zakresie organowi wykonawczemu stanowi istotne naruszenie przepisów ustawy. Trzeba także mieć na uwadze, że w tym przypadku przekazanie kompetencji innemu podmiotowi prowadzi do bezpodstawnej subdelegacji kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne. Wskazane stanowisko poparte jest ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych (wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., IV SA/Wr 716/14, wyrok WSA z dnia 24 maja 2012 r., IV SA/G1 868/11; wyrok WSA z dnia 7 marca 2012 r., IV SA/Wr 671/11; wyrok WSA z dnia 10 maja 2011 r., II SA/Op 82/11; wyrok WSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., IV SA/Wr 782/10).

W kwestionowanym fragmencie §5 Rada Gminy postanowiła o utracie mocy obowiązującej przez uchwałę nr XII/104/2012 Rady Gminy Krotoszyce z dnia 28 czerwca 2012 r. zmieniającą uchwałę nr XXIII/143/09 Rady Gminy Krotoszyce z dnia 23 września 2009 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom pełniącym stanowiska kierownicze, przyznania zwolnienia od obowiązku realizacji tych zajęć, określenia tygodniowego obowiązku szkolnego wymiaru godzin zajęć pedagogów oraz nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.

Uchylenie lub zmienianie aktów (w tym uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) nowelizujących po ich wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z §141 i §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną

ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwały nr XII/104/2012 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów (co Rada Gminy dokonała w pozostałej, niekwestionowanej części §5 uchwały). Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasieński, "Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa", *Przegląd Legislacyjny* 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Krotoszyce, godzi w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności §5 uchwały we fragmencie odnoszącym się do utraty mocy przez uchwałę nr XII/104/2012, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*