



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 listopada 2023 r.

Poz. 5915

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.238.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LI/643/2023 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie zwolnienia wicedyrektora Przedszkola samorządowego w Sobolewie od realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w rok szkolny 2023/2024.

UZASADNIENIE

W dniu 26 października 2023 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr LI/643/2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 listopada 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 16 listopada 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowiły przepisy art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.). Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 2 ww. ustawy, 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. Natomiast przepis art. 42 ust. 6 stanowi, że 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. Art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela dotyczy tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz.

Rada Miejska w Supraślu mocą § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła: *zwalnia się Panią Joannę Bogus, wicedyrektora Przedszkola Samorządowego w Sobolewie, od realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w roku szkolnym 2023/2024.* Natomiast w § 3 uchwały postanowiła, że: *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.*

Tym samym Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego, natomiast uchwała podejmowana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty nauczyciela stanowi akt prawa miejscowego, gdyż jej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów), co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5218/21; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 1116/19).

W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Przepis art. 4 ust. 1 ww. ustawy stanowi, 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, natomiast art. 42 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że uchwała rady gminy stanowiąca akt prawa miejscowego powinna zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym na zasadach i w trybie przewidzianym w art. 13 ust. 2 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Jak stanowi art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ponadto ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 2 ust. 1 stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, co powoduje, że „niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, skoro skutkuje niemożnością wejścia w życie uchwały i niezyskaniem przez nią mocy obowiązującej. Okoliczność ta stanowi – bez względu na treść uchwały – samodzielną przesłankę stwierdzenia jej nieważności w całości na zasadzie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jako naruszającej w sposób istotny dyspozycję art. 42 tej ustawy oraz art. 2 ust. 1 i art. 13 punkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (vide wyroki NSA z dnia 23 października 2008 roku, sygn. akt I OSK 701/08; z dnia 9 stycznia 2013 roku, sygn. akt I OSK 1608/12). Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Innymi słowy, nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1063/17).

Ponadto mocą przedmiotowej uchwały zwolniono z realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć konkretną osobę fizyczną w konkretnie wskazanej placówce, co również należy uznać za niedopuszczalne. Skoro bowiem uchwała, której podstawą jest przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty nauczyciela, stanowi akt prawa miejscowego, to powinna być skierowana do nieokreślonego kręgu adresatów.

Tym samym organ stanowiący nie miał kompetencji do indywidualnego zwolnienia wicedyrektora konkretnej placówki od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5192/21, podkreślił, że „przyznanie zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć dyrektorowi konkretnej placówki narusza zasadę równości. Mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której pomimo tożsamyh 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 KN, we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest gmina. Taki zaś akt – jako zawierający normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym – stanowi akt prawa miejscowego”.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Supraślu powinna określić warunki zwolnienia, które będą jednakowe dla osób określonych w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, we wszystkich placówkach, dla których organem prowadzącym jest Miasto. Akt ten powinien również zawierać regulację dotyczącą określonych kryteriów, ustalonych na podstawie ww. przesłanek ustawowych, po spełnieniu których możliwe jest zwolnienie od obowiązku realizacji zajęć.

Należy także zauważyć, że z przedmiotowej uchwały nie wynika w żaden sposób, iż przed jej podjęciem zasięgnięto opinii związków zawodowych, natomiast „uchwała podjęta na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 2 KN regulująca zasady udzielania i rozmiar obniżek dla dyrektorów i wicedyrektorów szkół oraz m.in. nauczycieli pełniących inne stanowiska kierowniczego w szkole lub zwalnających ich od obowiązku realizacji zajęć, wymaga - będąc aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym - opiniowaniu w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 u.z.z. (tak też NSA w wyroku z 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OSK 2961/14)” (wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5192/21).

Wskazane przez organ uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń