



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 grudnia 2022 r.

Poz. 6904



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.420.2022

z dnia 20 grudnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVI/259/2022 Rady Gminy Grabowiec z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, pedagogów szkolnych, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, doradców zawodowych, nauczycieli przedszkoli pracujących z mieszanymi grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i młodsze oraz zasad udzielania i rozmiaru zniżek w realizacji zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach prowadzonych przez Gminę Grabowiec, w części obejmującej § 5 uchwały w zakresie słów: „z dniem 1 stycznia 2023 r.”

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/259/2022 Rady Gminy Grabowiec z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, pedagogów szkolnych, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, doradców zawodowych, nauczycieli przedszkoli pracujących z mieszanymi grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i młodsze oraz zasad udzielania i rozmiaru zniżek w realizacji zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach prowadzonych przez Gminę Grabowiec, w części obejmującej § 5 uchwały w zakresie słów: „z dniem 1 stycznia 2023 r.”

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/259/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 listopada 2022 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Grabowiec podjęła na podstawie m. in. art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, organ prowadzący szkołę lub placówkę określa:

- 1) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;
- 2) zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3;
- 3) 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.

Uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela zawiera uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres podmiotowy uchwały dotyczy bowiem wszystkich szkół, których organem prowadzącym jest Gmina i jest adresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób. Jest zatem aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy.

Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do uchwały (i spełniania przez nią) wszystkich wymogów charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym.

W § 8 uchwały Rada postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.*”.

Natomiast zgodnie z § 5 uchwały, uchyla się, z dniem 1 stycznia 2023 r., uchwałę Nr VII/33/2019 Rady Gminy Grabowiec z dnia 10 maja 2019 r. w sprawie określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, pedagogów szkolnych, psychologów, logopedów, doradców zawodowych, nauczycieli przedszkoli pracujących z mieszanymi grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i młodsze oraz zasad udzielania i rozmiaru zniżek w realizacji zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach prowadzonych przez Gminę Grabowiec (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2019 r. poz. 3580).

Zamieszczenie wskazanych powyżej regulacji § 5 i § 8 w przedmiotowej uchwale powoduje, że w okresie od dnia 1 września 2022 r. do dnia 1 stycznia 2023 r. w obrocie prawnym funkcjonować będą dwie uchwały regulujące tę samą materię – dotycząca określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli (art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela).

Postanowienie o uchyleniu z dniem 1 stycznia 2023 r. uchwały poprzednio obowiązującej, wydanej na podstawie tego samego upoważnienia ustawowego, w sposób rażąco narusza zasady prawidłowej legislacji w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności § 5 uchwały Nr XLVI/259/2022 w zakresie słów: „z dniem 1 stycznia 2023 r.”

Z zasady jedności prawa, a także czytelności systemu prawa poprzez pozbawienie wątpliwości które akty obowiązują, a które już nie, wynika konieczność precyzyjnego wskazania uchylanych przepisów, przy czym z uwagi na pewność i jasność porządku prawnego informacja o utracie mocy prawnej aktu normatywnego winna następować w takim samym trybie, jak ogłoszenie o jego wejściu w życie (por. L. Morawski: Wstęp do prawoznawstwa, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 141-142 oraz D. Dąbek: Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 391).

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. Zalaśński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie godzi

w „rudymen tarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/67/2019, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wynikają wymagania co do techniki legislacyjnej, określane jako zasady przyzwoitej legislacji.

W tym miejscu należy również odwołać się do zasad techniki prawodawczej przyjętych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Unormowania zawarte w § 14 ust. 2 oraz § 39 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia wprowadzają zasadę, że jeżeli ustawa (uchwała) reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę (uchwałę), to ustawa (uchwała) ta powinna zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające. Oznacza to, że jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, to musi oprócz przepisów merytorycznych zawierać przepisy, które uporządkują stan prawny, w ten sposób by, jednocześnie nie obowiązywały przepisy zawierające normy wzajemnie sprzeczne.

Ponadto, w § 39 ust. 1 wymienionego rozporządzenia wyraźnie wskazano, iż w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy (uchwały) lub poszczególne przepisy, które ustawa (uchwała) uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy (uchwały) ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (uchwale).

Zgodnie zaś z brzmieniem § 32 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli uchyla się ustawę (uchwałę), na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy (uchwały) upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy (uchwały) uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z § 6 Zasad techniki prawodawczej, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna. Lokalny prawodawca tworząc regulacje normatywne powinien to czynić, w taki sposób, aby podmiot objęty zakresem zastosowania nie pozostawał w niepewności odnośnie do jego skutków prawnych.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715), *przepisy prawne: muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), podkreślono, że: *Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...).*

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/259/2022, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Grabowiec
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Grabowiec