



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 sierpnia 2022 r.

Poz. 3602

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.251.2022.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 8 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/419/2022 Rady Gminy Dolice z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/192/2005 w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć nauczycielom, którym powierzono funkcje kierownicze w szkołach, a także określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz sposobu ustalania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin i zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

Uzasadnienie

W dniu 7 lipca 2022 r. Rada Gminy Dolice podjęła uchwałę Nr XLII/419/2022 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/192/2005 w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć nauczycielom, którym powierzono funkcje kierownicze w szkołach, a także określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz sposobu ustalania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin i zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 13 lipca 2022 r. W toku badania legalności tej uchwały stwierdzono, że w stopniu istotnym narusza ona obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Na mocy uchwały Nr XLII/419/2022 Rada Gminy Dolice dokonała zmiany uchwały Nr XXXI/192/2005 z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie: zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć nauczycielom, którym powierzono funkcje kierownicze w szkołach, a także określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3

ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz sposobu ustalania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin i zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, polegającej, m.in. na nadaniu nowego brzmienia § 5 ust. 1 tego aktu.

Zgodnie z treścią § 5 uchwały Nr XLII/419/2022, wchodzi ona w życie z dniem 1 września 2022 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała w ww. przedmiocie, stanowi akt prawa miejscowego, tym samym wejście jej w życie jest uzależnione od jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy się bowiem zgodzić ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu przedstawionym w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16, w którym Sąd orzekł, że: *przechodząc do analizy przepisów zakwestionowanej uchwały pod kątem stwierdzenia, czy zawiera ona regulacje normatywne, której chociażby jedna z norm prawnych miała charakter aktu prawa miejscowego, należy przywołać podstawę prawną tego aktu jaką stanowi art. 42 ust. 6, ust. 7 i art. 91d pkt 1 K.N. Zgodnie z przywołanymi przepisami 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. Zasady udzielania i rozmiar obniżek określa organ prowadzący szkołę lub placówkę. Zgodnie natomiast z ww. art. 91d pkt 1 K.N., kompetencje określone, między innymi, w art. 42 ust. 7 wykonuje rada gminy. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, że zaskarżona uchwała, jest aktem prawa miejscowego, albowiem zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym oraz generalnym i została wydana przez ustawowo wskazany organ jednostki samorządowej na podstawie upoważnienia ustawowego.*

Powyższe argumenty w pełni zasługują na aprobatę.

Należy w tym miejscu zauważyć, że akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez te organy akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek określonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w opisanych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalnym charakterze uchwały decyduje fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów), natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej postanowień.

W kontekście powyższego, wskazanie w § 5 uchwały Nr XLII/419/2022, że wchodzi ona w życie z dniem 1 września 2022 r. w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁾, który stanowi, że *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.*

Z brzmienia cytowanego unormowania wynika zatem, że wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest uzależnione od jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, co ważne, w jego konsekwencji uchwała nie wejdzie do obrotu prawnego. Trzeba także podkreślić, że brak zamieszczenia w uchwale przepisu przewidującego jego publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje nieważność całego aktu, nie zaś tylko wadliwego zapisu. Organ nadzoru zgadza się w tym względzie ze stanowiskiem, m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 766/19, w którym Sąd zauważa, że *Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, zawierająca postanowienia niezgodne z tymi ostatnimi przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym*

¹⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyroki NSA: z 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, Nr 6, poz. 118; z 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie - co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, z uwagi na wadliwą treść § 5 uchwały Nr XLII/419/2022 Rady Gminy Dolice z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/192/2005 w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć nauczycielom, którym powierzono funkcje kierownicze w szkołach, a także określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz sposobu ustalania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin i zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Mateusz Wagemann