



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia wtorek, 6 grudnia 2022 r.

Poz. 5346

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.350.2022.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/283/2022 Rady Powiatu w Białogardzie z dnia 25 października 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Białogardzki, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.*

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2022 r. Rada Powiatu w Białogardzie podjęła uchwałę Nr XLVII/283/2022 *zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Białogardzki, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.*

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 listopada 2022 r.

Na mocy uchwały Nr XLVII/283/2022 Rada Powiatu w Białogardzie dokonała zmiany uchwały Nr XLIV/266/2022 z dnia 28 czerwca 2022 r. *w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Białogardzki, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych*¹⁾ polegającej, na nadaniu nowego brzmienia § 2 tego aktu.

Zgodnie z treścią § 3 uchwały Nr XLVII/283/2022, wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

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*

¹⁾Dz. Urz. Woj. Zach. z 2022 r., poz. 3181.

zająć 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 powiatu, 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 § 3 uchwały Nr XLVII/283/2022, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁾, który stanowi, że *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.*

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 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.*

Niezależnie od powyższego, zauważyć także należy, że obecnie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w wyraźny sposób wykształcił się pogląd negujący możliwość przyznawania obniżek tygodniowego wymiaru godzin zajęć bądź zwolnień od obowiązku ich realizacji – wymienionym z imienia i nazwiska osobom, którym powierzono stanowiska kierownicze w konkretnych placówkach oświatowych.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 7 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5170/21, III OSK 5192/21, III OSK 5218/21 *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 (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 18 lutego 2020 r., II SA/Ol 1116/19). Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że organ prowadzący nie posiada kompetencji do indywidualnego zwolnienia dyrektora (wskazanego z imienia i nazwiska) konkretnej placówki od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć, co ma miejsce w niniejszej sprawie.*

²⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Sąd wskazuje w ww. orzeczeniach również, że przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ma charakter stricte ustrojowy, natomiast granice przyznanego uprawnienia i jego istota określona została w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, 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. Organ winien więc określić warunki zwolnienia bądź obniżenia wymiaru godzin zajęć jednakowe dla osób określonych w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. To zatem ustalone przez organ prowadzący w drodze aktu o charakterze normatywnym zasady mają stanowić bezpośrednie źródło uprawnień dla adresatów norm w nich zawartych. W ten sposób bowiem, każdy nauczyciel wykonujący obowiązki na stanowisku kierowniczym przy spełnieniu jasno sformułowanych w tego rodzaju uchwałach przesłanek będzie mógł korzystać na takich samych zasadach jak inni nauczyciele (a więc równych) z uprawnień przewidzianych w tej uchwale.

W świetle przedstawionej argumentacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/283/2022 Rady Powiatu w Białogardzie z dnia 25 października 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Białogardzki, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych*, 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

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski