



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 września 2022 r.

Poz. 6643

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.218.2022.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 września 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 w zakresie zwrotu: „, z tym że wymiar ten przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo” uchwały nr XL/305/2022 Rady Gminy Wijewo z dnia 17 sierpnia 2022 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolu oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karty Nauczyciela w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Wijewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Wijewo podjęła uchwałę nr XL/305/2022 w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolu oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karty Nauczyciela w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Wijewo, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2022 r., poz.559 ze zmianami) oraz art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 i 3 lit. b) i d) oraz art. 42a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. –Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zmianami)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 22 sierpnia 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz.1762 ze zm.), zwanej dalej „Kartą Nauczyciela”, 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. Stosownie do zapisów art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela, 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.

W § 1 uchwały rada obniżyła nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w placówkach prowadzonych przez Gminę Wijewo, tygodniowy, obowiązkowy wymiar godzin dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych do wymiaru określonego w pkt 1-4. W myśl § 2 uchwały: „Wymiar zajęć zgodnie z § 1 odnosi się również do nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono te stanowiska z tym, że wymiar ten przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo”.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 2 uchwały w zakresie, w jakim przyjmuje zasadę, że obniżenie wymiaru zajęć nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono te stanowiska, przysługuje dopiero „od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo”, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Z treści art. 40 ust. 6 Karty Nauczyciela wynika jednoznacznie, że obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć wymienionym w tym przepisie nauczycielom (tj. 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) następuje w momencie objęcia funkcji kierowniczej, a nie, jak postanowiła rada w § 2 uchwały, od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powierzono nauczycielowi daną funkcję. Zauważyć też należy, że omawiany przepis Karty Nauczyciela w żaden sposób nie różnicuje sytuacji prawnej osób w nim wskazanych. Tymczasem rada ustanowiła normę prawną skierowaną jedynie do nauczycieli, którzy funkcję kierowniczą pełnią w zastępstwie, w ten sposób różnicując sytuację podmiotów wymienionych w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela. Rada przyjmując więc kwestionowany zapis, dokonała niedozwolonej modyfikacji art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 2 uchwały w zakresie wskazanym w sentencji.

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza NSA w cytowanym wyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 4 pkt 2 uchwały stanowiący, że z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc „Uchwała Nr XVI/108/2020 Rady Gminy Wijewo z dnia 8 maja 2020 r. zmieniająca Uchwałę Nr XLIV/243/2018 Rady Gminy Wijewo z dnia 21 maja 2018 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolach oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych”.

Wyjaśnić należy, że uchwała nr XVI/108/2020 Rady Gminy Wijewo z dnia 8 maja 2020 r., o której mowa w § 4 pkt 2 uchwały, jest aktem nowelizującym i z tego względu jej uchylanie (lub zmienianie) po dniu wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, jak również niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 września 2012 r., III SA/Wr 317/12; CBOSA), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający - po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych regulacji - ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu regulacji zmienianych. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że one same w sobie nie podlegają „stosowaniu” w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie ujął to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2005 r., SK 20/04 (OTK-A 2005, Nr 11, poz. 133): to nie przepis nowelizujący (*ergo* ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony. Skoro zatem regulacje zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne regulacje uchylające. Uchylenie regulacji zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy regulacjom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie ich *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylenie przepisów zmieniających po dniu ich wejścia w życie, a tym bardziej po uchyleniu uchwały pierwotnej, jest bezprzedmiotowe.

Z opisaną powyżej specyfiką przepisów zmieniających korespondują stosowne reguły prawidłowej legislacji, wyrażone w „Zasadach techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Zgodnie z zasadą wyrażoną w § 90 w związku z § 143 ZTP, nowelizuje się zawsze pierwotny tekst uchwały, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity uchwały, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Ponadto z § 91 ust. 1 w związku z § 143 ZTP wynika, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną uchwałą. Wyjątek od tej zasady przewidziany został w § 91 ust. 2 w związku z § 143 ZTP i pozwala on – w sytuacji, jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej uchwały - wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis*.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że postanowienie o utracie uchwały zmieniającej (§ 4 pkt 2 uchwały) nastąpiło z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji (tj. § 90 i § 91 w związku z § 143 ZTP), jednak uchybienie to, w ocenie organu nadzoru, nie ma charakteru istotnego i nie wpływa na ważność ocenianej uchwały.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że - uwzględniając powyższe rozważania, jak również zasady wynikające z § 40 ust. 1 w związku z § 143, § 158 ust. 1 pkt 2 i ust. 7 w związku z § 161 ust. 1 i 2 oraz § 162 ust. 1 i ust. 2 pkt 10 ZTP - prawidłowo zredagowany przepis uchylający (§ 4 uchwały) powinien mieć następujące brzmienie: „§ 4. Traci moc uchwała nr XLIV/243/2018 Rady Gminy Wijewo z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i przedszkolach oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4750 i 6303 oraz z 2020 r. poz. 4166)”.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Wijewo

Wójt Gminy Wijewo