



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5093

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.683.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 2022 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XL/321/2022 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały NR XLVI/298/2014 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i poradniach prowadzonych przez Powiat Gliwicki, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i lit. d ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.) w związku z § 90, § 91 ust. 1 – ust. 3 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej jako „rozporządzenie”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Powiatu Gliwickiego przyjęła uchwałę Nr XL/321/2022 w sprawie zmiany Uchwały NR XLVI/298/2014 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i poradniach prowadzonych przez Powiat Gliwicki, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i lit. d oraz art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu

wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) również podniósł, że *przepisy prawne muszą być formułowane 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 tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i lit. d ustawy Karta Nauczyciela:

*Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa:*

*3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć:*

*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,*

*d) nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 20 godzin.*

Natomiast z art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wynika, że: *W przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 i 10a, art. 42 ust. 7, art. 42a ust. 1, art. 49 ust. 2, art. 70a ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 - wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.*

W ocenie organu nadzoru, § 3 uchwały istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i lit. d ustawy Karta Nauczyciela w związku z § 90, § 91 ust. 1 – ust. 3 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia, gdyż reguluje utratę mocy obowiązującej uchwały, która zawierała wyłącznie przepisy zmieniające. Rada Powiatu w § 3 uchwały wskazała, co następuje:

*Traci moc uchwała Nr XII/98/2019 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 30 października 2019 r. w sprawie w sprawie zmiany Uchwały NR XLVI/298/2014 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i poradniach prowadzonych przez Powiat Gliwicki.*

W tym miejscu należy zasygnalizować, że ww. uchwała Nr XII/98/2019 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 30 października 2019 r. (uchwała zmieniająca) wprowadzała zmiany do uchwały Nr XLVI/298/2014 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2014 r. (uchwała pierwotna).

Organ nadzoru podkreśla, że regulacje zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących regulacjach merytorycznych. Niesamodzielny charakter regulacji nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych. Nowelizowane regulacje 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. Regulacje zmieniające same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa. 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. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej. Trafnie to ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 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.*

Dodatkowo należy zaznaczyć, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia *Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.* Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 załącznika do rozporządzenia, zamieszczony w dziale II tego załącznika. Zgodnie z nim *Zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity.* Ponadto w § 91 załącznika do rozporządzenia przyjęto zasadę, że: *Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich vacatio legis (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).*

W ocenie organu nadzoru, z ww. zasad techniki prawodawczej wynika, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmiana po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie, to przepis dotyczący utraty mocy uchwały Nr XII/98/2019 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 30 października 2019 r. był nie tylko bezprzedmiotowy, ale również niedopuszczalny w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego oraz zasad techniki prawodawczej.

Organ nadzoru wskazuje, że zatem możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XL/321/2022 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały NR XLVI/298/2014 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i poradniach prowadzonych przez Powiat

Gliwicki, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**