



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 września 2022 r.

Poz. 5808

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.769.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 września 2022 r.

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

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr 393/LXIX/22 Rady Gminy Janów z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne we wszystkich typach szkół, zasad udzielania obniżek obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, a także określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom dla których nie ustalono obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych 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 dla których Gmina Janów jest organem prowadzącym, w części określonej w:

- tytule uchwały w zakresie sformułowania: „tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne we wszystkich typach szkół,” oraz w § 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 2 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania: „z tym że obowiązuje on tych nauczycieli:

1. od pierwszego dnia miesiąca, jeśli z tym dniem powierzono nauczycielowi zastępstwo lub,

2. od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powierzono nauczycielowi zastępstwo, jeżeli powierzenie nastąpiło w inny niż pierwszy dzień miesiąca, i przestaje obowiązywać z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić obowiązki kierownicze w zastępstwie” oraz poprzedzającego je przecinka, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP;

- tytule uchwały w zakresie sformułowania: „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”, § 3 uchwały w zakresie sformułowania: „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”, w załączniku nr 2 do uchwały w zakresie jego tytułu oraz w § 2 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 2-4 oraz § 2 załącznika nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 7 pkt 2 i 4 uchwały (błędnie oznaczony jako ust. 2 i 4), jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP;

- § 8 uchwały w zakresie sformułowania: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od”, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z § 45 ust. 1 pkt 4 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: „Zasady techniki prawodawczej”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr 393/LXIX/22 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne we wszystkich typach szkół, zasad udzielania obniżek obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, a także określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom dla których nie ustalono obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych 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 dla których Gmina Janów jest organem prowadzącym, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 sierpnia 2022 r.

Jako podstawę prawną podjętej uchwały Rada podała m.in. art. 42 ust. 5c, ust. 6, ust. 7 pkt 1, 2, 3 lit. b, c, d w związku z art. 91d pkt 1 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż została ona w części podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Delegację do podjęcia uchwały zawiera art. 42 ust. 7 ustawy, zgodnie z którym: *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.*

Zgodnie z art. 91d pkt 1 ustawy w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w wyżej cytowanym przepisie wykonuje rada gminy.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż uchwała podjęta na podstawie wyżej cytowanych przepisów stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności sformułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencje, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły

stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji RP przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., UI/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110). Kompetencji do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących nie można zatem domniemywać, a wszelkie próby rozszerzenia zakresu ustawowego upoważnienia należy uznać za naruszające prawo w stopniu uzasadniającym zastosowanie środka nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru uznał, że część z regulacji niniejszej uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej części uchwały.

W § 1 uchwały Rada Gminy Janów przyjęła: *Określa się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli prowadzących wyłącznie zajęcia rewalidacyjne we wszystkich typach szkół i nie zatrudnionych na stanowisku nauczyciela określonego przedmiotu lub specjalisty – w wysokości 22 godzin.*

Zdaniem organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do ustalenia pensum dla nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne. Analiza normy kompetencyjnej zawartej w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy prowadzi do wniosku, że posiada ona charakter katalogu zamkniętego. Rada na podstawie tego upoważnienia została więc umocowana do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć tylko i wyłącznie tych nauczycieli, o których mowa we wskazanym przepisie. Nie miała natomiast kompetencji do rozszerzania tego katalogu o inne podmioty. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko jest spójne ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/12, opubl. LEX nr 1303175, orzekł: „ustawodawca, poprzez szczegółowe wyliczenie, wyczerpująco określił krąg podmiotów, którym organ prowadzący szkołę lub placówkę może ustalić tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć”. W tożsamy sposób wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Gl 868/11, opubl. LEX nr 1272299: „Przepis ten ustanawia katalog zamknięty podmiotów, wobec których organ prowadzący jest uprawniony do określenia obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin”. Zatem wypełniając delegację wynikającą z przepisu art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy, Rada nie była upoważniona do stanowienia o tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć dla nauczycieli prowadzących wyłącznie zajęcia rewalidacyjne we wszystkich typach szkół i nie zatrudnionych na stanowisku nauczyciela określonego przedmiotu lub specjalisty, gdyż nauczycieli na tych właśnie stanowiskach woła ustawodawcy nie ujęto w ww. przepisie. Ponadto wskazać należy, że art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a ustawy, stanowiący, że określa się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, w ocenie organu nadzoru należy interpretować w taki sposób, że chodzi o szkoły niewymienione w art. 42 ust. 3 ustawy, a nie jako rodzaje stanowisk niewymienione w ust. 3 omawianego przepisu. Zaznaczyć bowiem należy, że zgodnie z art. 42 ust. 3 ustawy określono tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć zgodnie z normami zawartymi w tym przepisie. Przy czym normy te obejmują: zarówno stanowisko, jak i typ (rodzaj) szkoły. Natomiast ust. 7 omawianej normy odnosi się do nauczycieli szkół niewymienionych w wyżej omówionym ust. 3, a zatem nie odnosi się do stanowisk. Organ prowadzący może więc określić tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć tylko i wyłącznie nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3 (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/12, opubl. LEX nr 1303175). Reasumując zatem, brak jest podstaw do określenia pensum dla stanowisk niewymienionych w art. 42 ust. 7 ustawy.

Zajęcia rewalidacyjne organizowane są dla dzieci niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, w wymiarze określonym na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 204 ze zm.), rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1113 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r.

w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1309).

Z powyższych przepisów wynika, że w przypadku uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność, szkoła lub przedszkole obowiązkowo organizuje dla nich zajęcia rewalidacyjne. Zajęcia te mogą prowadzone przez nauczycieli zajęć edukacyjnych posiadających odpowiednie przygotowanie specjalistyczne, a także przez takich nauczycieli jak pedagog, pedagog specjalny, psycholog, logopeda czy terapeuta pedagogiczny.

W sytuacji, gdy zajęcia rewalidacyjne prowadzi nauczyciel psycholog, pedagog, pedagog specjalny, logopeda albo terapeuta pedagogiczny, realizuje on je w ramach tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin ustalonego przez organ prowadzący szkołę, zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b Karty Nauczyciela. W przypadku, gdy przedmiotowe zajęcia zostały przydzielone nauczycielowi, którego pensum określone jest na podstawie art. 42 ust. 3 powyższej ustawy, jako nauczyciela szkoły, przedszkola lub szkoły specjalnej albo przedszkola specjalnego, nauczyciel prowadzi je zgodnie ze swoim tygodniowym obowiązkowym wymiarem godzin.

W związku z powyższym Rada nie jest upoważniona na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne.

W tym miejscu należy przytoczyć również stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 25 maja 2017 r. (12176/2017), zgodnie z którym zajęcia rewalidacyjne mogą być *prowadzone przez nauczycieli zajęć edukacyjnych posiadających odpowiednie przygotowanie specjalistyczne (kwalifikacje), a także przez takich nauczycieli jak pedagog, psycholog czy logopeda. Odnosząc się do tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne, należy stwierdzić, że zajęcia te realizowane są w ramach art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 z późn. zm.), czyli tzw. pensum, a jeżeli ich wymiar wykracza ponad obowiązkowy wymiar zajęć nauczyciela - w ramach art. 35 ust. 1-2 ww. ustawy - godziny ponadwymiarowe (Odpowiedź na interpelację nr 12176 w sprawie sposobu rozliczania godzin rewalidacji indywidualnej, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/Interpelacja.Tresc.xsp?key=4B625EC4&view=null>).*

Wobec powyższego należy stwierdzić, że nie ma odrębnej kategorii zatrudnienia dla nauczyciela realizującego zajęcia rewalidacyjne, ani nie ma określonego dla takiego nauczyciela odrębnego pensum. Kwestia kwalifikacji dotyczy bowiem jedynie możliwości realizacji określonych zajęć, a nie przesądza jeszcze o pracy na określonym stanowisku – co wynika z treści umowy o pracę lub aktu mianowania. W sytuacji, gdy zajęcia rewalidacyjne prowadzi psycholog, pedagog, pedagog specjalny, logopeda albo terapeuta pedagogiczny realizuje on je w ramach tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin ustalonego zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy. Natomiast w przypadku, gdy zajęcia zostały przydzielone nauczycielowi, którego pensum określone jest na podstawie art. 42 ust. 3 ustawy, jako nauczyciela szkoły, przedszkola lub szkoły specjalnej albo przedszkola specjalnego, nauczyciel prowadzi je zgodnie ze swoim tygodniowym obowiązkowym wymiarem godzin.

Reasumując, § 1 uchwały oraz tytuł chwały w zakresie sformułowania: „tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne we wszystkich typach szkół,” należy uznać jako podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej, tj. naruszający art. art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej części uchwały.

W załączniku nr 1 do uchwały Rada określa zasady udzielania obniżek obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom którym powierzono stanowiska kierownicze stosownie do dyspozycji art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy. W § 1 określiła tygodniową obniżkę wymiaru godzin w zależności od stanowiska, natomiast w § 2 przyjęła: *Do nauczyciela pełniącego obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, stosuje się odpowiednio wymiar zajęć ustalony zgodnie z § 1, z tym że obowiązuje on tych nauczycieli:*

1. od pierwszego dnia miesiąca, jeśli z tym dniem powierzono nauczycielowi zastępstwo lub,

2. od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powierzono nauczycielowi zastępstwo, jeżeli powierzenie nastąpiło w inny niż pierwszy dzień miesiąca, i przestaje obowiązywać z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić obowiązki kierownicze w zastępstwie.

W ocenie organu nadzoru, treść § 2 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania: „, z tym że obowiązuje on tych nauczycieli:

1. od pierwszego dnia miesiąca, jeśli z tym dniem powierzono nauczycielowi zastępstwo lub,

2. od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powierzono nauczycielowi zastępstwo, jeżeli powierzenie nastąpiło w inny aniżeli pierwszy dzień miesiąca, i przestaje obowiązywać z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić obowiązki kierownicze w zastępstwie” jest sprzeczna z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.* Komentowany przepis wymaga zachowania równości na płaszczyźnie stanowienia prawa (równość wobec prawa) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa. Cytowana powyżej formuła, nakazująca takie samo traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmienne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy. To on, tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści w zależności od wskazanych powyżej sytuacji. Równe traktowanie osób wymaga, by organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania. Innymi słowy, by nie traktowały odmiennie osób ze względu na takie ich cechy, które nie są prawnie relewantne (zob. Tuleja P. (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Opublikowano: WKP 2019). Dodatkowo, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości w prawie polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną mają być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, co oznacza także sprawiedliwie (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 1993 r., K. 7/92 OTK 1993 poz. 7 str. 81 i 82, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2005 r., P 5/04).

W analizowanym przypadku nie budzi wątpliwości, że *ratio legis* działań lokalnego uchwałodawcy, stanowiącego w oparciu o przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy, powinno być ustalenie jednolitych zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla wszystkich podmiotów objętych dyspozycją przepisu art. 42 ust. 6 ustawy, w tym przypadku na równych zasadach: 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. Zdaniem organu nadzoru, na gruncie przepisu art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy, brak jest podstaw prawnych do różnicowania sytuacji prawnej nauczycieli, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie. Obniżki tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć na zasadach i w rozmiarze ustalonym przez Radę, przysługiwać powinno na równi, wszystkim podmiotom wymienionym przez ustawodawcę w art. 42 ust. 6 ustawy. Regulacja § 2 załącznika nr 1 do uchwały może zarówno dyskryminować, jak i faworyzować nauczycieli, którym stanowisko kierownicze powierzono w zastępstwie. Z jednej strony, może stanowić dla nich podstawę do bardziej korzystnego ukształtowania okresu obowiązywania obniżonego wymiaru zajęć niż w przypadku nauczycieli wskazanych w § 1 załącznika nr 1 do uchwały (np. w przypadku, gdy zastępstwo ustało pierwszego dnia miesiąca, a obniżony wymiar zajęć ustanie dopiero z końcem miesiąca, w którym nauczyciel zaprzestał pełnić funkcję kierowniczą). Z drugiej strony, kwestionowana regulacja uchwały dla ww. nauczycieli może stanowić podstawę do niekorzystnego określenia dla nich okresu obowiązywania obniżonego wymiaru zajęć niż w przypadku nauczycieli wskazanych w § 1 załącznika nr 1 do uchwały (np. w przypadku, gdy zastępstwo rozpoczęło drugiego dnia miesiąca, a obniżony wymiar zajęć stosuje się dopiero od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo).

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 2 załącznika nr 1 do uchwały w ww. zakresie istotnie narusza art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, gdyż podważa ww. konstytucyjną zasadę równego traktowania, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W § 3 analizowanej uchwały Rada uchwałała: „Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla pedagoga, pedagoga specjalnego, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego, doradcy zawodowego, nauczyciela przedszkola i innej formy przedszkolnej prowadzącego zajęcia w grupach obejmujących dzieci 6-letnie i młodsze 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 zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały.” Załącznik nr 2 do uchwały zatytułowany został: „Zasady określania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagoga,

pedagoga specjalnego, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego, doradcy zawodowego, nauczyciela i nauczyciela przedszkola i innej formy przedszkolnej prowadzącego zajęcia w grupach obejmujących dzieci 6-letnie i młodsze 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.” W § 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada przyjęła: *W celu ustalenia tygodniowego obowiązkowego czasu pracy dla nauczyciela realizującego w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, należy korzystać z następującego wzoru: tygodniowy obowiązkowy czas pracy = liczba godzin przydzielonych w arkuszu organizacyjnym szkoły podzielona przez współczynnik X*

1) *współczynnik X równa się ilości godzin przydzielonych nauczycielowi w arkuszu organizacyjnym szkoły, przedszkola w danym wymiarze czasu pracy, podzielonej przez wymiar czasu pracy nauczyciela, zgodnie z art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, powiększonej o ilość godzin przydzielonych nauczycielowi w arkuszu organizacyjnym szkoły w danym wymiarze czasu pracy, podzielonej przez wymiar czasu pracy nauczyciela, zgodnie z art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela + n, gdzie n = kolejne, inne wymiary czasu pracy przydzielone nauczycielowi w arkuszu organizacyjnym.*

2) *sposób przeliczenia przedstawia przykład: nauczyciel realizuje etat łączony 12/18 i 15/30 $X = (12/18) + (15/30) = 0,67 + 0,50 = 1,17$. Liczba godzin przydzielonych nauczycielowi w arkuszu organizacyjnym szkoły: $12 + 15 = 27$. Tygodniowy obowiązkowy czas pracy = $27/1,17 = 23,08 = 23$.*

2. *Obliczony obowiązkowy tygodniowy czas pracy w ułamku dziesiętnym zaokrągla się do godzin w ten sposób, że wielkości wynoszące mniej niż 0,5 pomija się, a 0,5 i więcej podwyższa się do pełnej liczby. Tygodniowy obowiązkowy czas pracy dla nauczyciela, według przykładu opisanego w par. 2 ust. 1 pkt 2, wynosi 23 godziny tygodniowo.*

3. *Jeżeli ilość godzin przydzielona nauczycielowi w arkuszu organizacyjnym szkoły jest większa niż ustalony zgodnie z treścią par. 2 ust. 1 obowiązkowy tygodniowy wymiar godzin, należy od liczby godzin przydzielonych nauczycielowi odjąć liczbę godzin ustaloną zgodnie z wzorem określonym w par. 2 ust. 1 pkt 1. Tak ustalone godziny stanowią pracę w godzinach ponadwymiarowych.*

4. *Przepisy par. 2 ust. 1 stosuje się odpowiednio do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, realizujących obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.*

5. *Wartość godzin ponadwymiarowych oblicza się według stawki osobistego zaszeregowania i ustalonego tygodniowego obowiązkowego czasu pracy nauczyciela.*

6. *Tygodniowy obowiązkowy czas pracy dla nauczycieli ustala się dla każdego nauczyciela na jeden rok szkolny.*

7. *Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy.*

8. *Osobą odpowiedzialną za prawidłowe ustalenie tygodniowego obowiązkowego czasu pracy jest dyrektor szkoły lub przedszkola, który zatrudnia nauczyciela.*

Ww. przepisy dotyczą sposobu określenia tygodniowego obowiązkowego czasu pracy dla nauczyciela realizującego w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin. Wskazać należy, że Rada Gminy została upoważniona w art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i c w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy do określenia tygodniowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz nauczycieli przedszkola i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze. A zatem na podstawie ww. przepisu Rada powinna w podejmowanej uchwale wyłącznie określić tygodniowy wymiar godzin wskazanych tam nauczycieli, co uczyniła w § 1 uchwały w pełni wyczerpując zakres przyznanego jej upoważnienia. Wszelkie regulacje wykraczające poza ww. zakres należy uznać, jako przekroczenie delegacji ustawowej, która jak wcześniej wskazywano powinna być interpretowana w sposób ścisły. Ww. cytowany przepis ustawy ani żaden inny przepis prawa nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do określania zasad ustalania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla wskazanych tam nauczycieli, co sugeruje tytuł załącznika nr 2 do uchwały ani sposobu ustalenia obowiązkowego czasu pracy dla nauczyciela realizującego w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym

tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, co uczyniono w § 2 załącznika nr 2 do uchwały. Ponadto wskazać należy, że sposób ustalenia obowiązkowego czasu pracy dla nauczyciela realizującego w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, który Rada określiła w § 2 ust. 1 - 4 załącznika nr 2 do uchwały, został już określony przez ustawodawcę w art. 42 ust. 5c ustawy, zgodnie z którym: *Nauczycielom realizującym w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć ustala się jako iloraz łącznej liczby realizowanych godzin i sumy części etatów realizowanych w ramach poszczególnych tygodniowych wymiarów godzin zajęć, przy czym wynik zaokrągla się do pełnych godzin w ten sposób, że czas zajęć do pół godziny pomija się, a powyżej pół godziny liczy się za pełną godzinę. Godziny wyliczone ponad ten wymiar stanowią godziny ponadwymiarowe.* W tym miejscu należy podkreślić, że w orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalony jest pogląd, w świetle którego powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie w drodze przepisów uchwalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, są niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowią wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego. Uchwała rady gminy nie może bowiem jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18).

Podobnie poza delegację ustawową wykracza § 2 ust. 5 i 7 załącznika nr 2 do uchwały regulującej materię dot. obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, co wynika z art. 35 ustawy. Z kolei § 2 ust. 6 i 8 załącznika nr 2 do uchwały dot. zasad ustalenia tygodniowego obowiązkowego czasu pracy dla danego nauczyciela, które leży w gestii dyrektora, który zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy kieruje szkołą, jest jej przedstawicielem na zewnątrz, przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły, przewodniczącym rady pedagogicznej. Nadto, jak wskazano z art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.) dyrektor szkoły dokonuje wszelkich czynności z zakresu prawa pracy, tym samym jest odpowiedzialny za prawidłowe ustalenie oraz rozliczenie tygodniowego obowiązkowego czasu pracy. Skoro powyższe wynika z przepisów ustawy, brak jest podstaw prawnych do przyjęcia § 2 ust. 8 załącznika nr 2 do uchwały, a ust. 6 tego przepisu wkracza w kompetencje dyrektora jako przełożonego służbowego nauczycieli wykonującego wobec nich czynności z zakresu prawa pracy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, uchwała w części określonej w tytule uchwały w zakresie sformułowania: „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”, § 3 uchwały w zakresie sformułowania: „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”, w załączniku nr 2 do uchwały w zakresie jego tytułu oraz w § 2 załącznika nr 2 do uchwały podjęta została z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stoi w sprzeczności z art. 42 ust. 7 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Delegacja ustawowa została przez Radę przekroczona również w części regulacji przyjętych w załączniku nr 3 do uchwały, tj. Zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego. Rada do określenia ww. zasad upoważniona została mocą art. 42 ust. 7 pkt 1 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy. Na podstawie wskazanego przepisu Rada jest upoważniona wyłącznie do określenia zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego. Upoważnienie powinno być interpretowane ściśle zatem wszelkie regulacje wykraczające poza ww. zasady stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. Jak wcześniej wskazano Rada Gminy nie może również modyfikować przepisów powszechnie obowiązujących, co zawsze należy ocenić jako wykroczenie poza delegację ustawową.

Zdaniem organu nadzoru Rada przekroczyła delegację ustawową w § 1 ust. 2-4 załącznika nr 3 do uchwały, zgodnie z którym:

2. *Średni wymiar godzin, o którym mowa w ust. 1 określa się dla każdego nauczyciela w arkuszu*

organizacyjnym szkoły lub placówki na dany rok szkolny i podaje do wiadomości nauczycielom przed rozpoczęciem roku szkolnego.

3. W przypadku nauczycieli, o których mowa w ust. 1, przez godzinę ponadwymiarową rozumie się każdą godzinę zajęć zrealizowaną przez nauczyciela ponad tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć ustalony w sposób określony w ust. 1.

4. Dla nauczycieli zatrudnionych w niepełnym wymiarze zajęć, realizujących różny wymiar zajęć w poszczególnych okresach roku szkolnego, w umowie o pracę należy określić średni wymiar godzin zajęć dla całego okresu zatrudnienia.

W § 1 ust. 2 załącznika nr 3 do uchwały Rada wydała wytyczne dla dyrektorów szkół i przedszkoli, co do sporządzenia arkusza organizacyjnego, wbrew treści art. 110 ust. 2 Prawa oświatowego, który stanowi, że arkusz organizacji szkoły lub przedszkola opracowuje dyrektor szkoły lub przedszkola. Żaden przepis prawny nie pozwala, by organ jednostki samorządu terytorialnego był upoważniony do wskazywania sposobu i zasad sporządzania arkuszy organizacyjnych przez poszczególnych dyrektorów placówek oświatowych. Rada wkroczyła więc w zakres ustawowych działań realizowanych przez kierujących placówkami dyrektorów. Działanie takie jest niedopuszczalne i pozbawione podstawy prawnej. Ponadto należy wskazać, że elementy arkusza organizacji przedszkola lub szkoły reguluje § 17 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r. poz. 502). Z przepisów ustawy Prawo oświatowe nie wynika, by organ gminy został wyposażony przez ustawodawcę w prawo do określania sposobu i zasad sporządzania arkuszy organizacji szkoły i przedszkola (por.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 grudnia 2020, sygn. akt: III SA/Gl 687/20, publ. CBOSA). Co więcej wspomniany art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela nie zawiera delegacji do określenia sposobu podania do wiadomości nauczyciela wymiaru godzin na dany rok szkolny.

Rada nie była również uprawniona do regulowania kwestii dotyczących godzin ponadwymiarowych (§ 1 ust. 3 załącznika nr 3 do uchwały), którą ustawodawca już uregulował w treści art. 35 ust. 2 ustawy.

Również § 1 ust. 4 załącznika nr 3 do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy, który nie przyznaje Radzie kompetencji do stanowienia o treści umowy o pracę z nauczycielem, a jednocześnie narusza przepis art. 68 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe. Zgodnie bowiem z brzmieniem wskazanego przepisu dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:

- 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;
- 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;
- 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki.

Jak wynika z przedstawionych wyżej regulacji dyrektor szkoły dokonuje wszelkich czynności z zakresu prawa pracy, w tym zawiera umowę o pracę decydując o jej treści w granicach obowiązujących przepisów prawa. Oznacza to, że kompetencje w zakresie ustalania treści umowy o pracę należą wyłącznie do dyrektora szkoły. Tym samym Rada nie posiada upoważnienia ustawowego do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Wskazany wyżej art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy nie upoważnia bowiem organu prowadzącego szkołę lub placówkę do regulowania konkretnych i szczegółowych postanowień treści stosunku pracy danego nauczyciela, gdyż kompetencja ta została przypisana dyrektorowi placówki, jako osobie reprezentującej pracodawcę (szkołę lub placówkę) i będącej przełożonym zatrudnionych w zakładzie pracowników, w tym nauczycieli.

Z uwagi na ww. przepisy Prawa oświatowego należy zakwestionować również § 2 załącznika nr 3 do uchwały, zgodnie z którym *osobą odpowiedzialną za prawidłowe ustalenie oraz rozliczenie tygodniowego obowiązkowego czasu pracy jest dyrektor szkoły, który zatrudnia nauczyciela*. Jak wskazano z art. 68 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe wynika, że dyrektor szkoły dokonuje wszelkich czynności z zakresu prawa pracy, tym samym jest odpowiedzialny za prawidłowe ustalenie oraz rozliczenie tygodniowego obowiązkowego czasu pracy. Rada nie jest upoważniona do ponownego regulowania w uchwale materii wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, zatem ww. regulację należy uznać za przekraczającą delegację ustawową.

Reasumując, § 1 ust. 2-4 oraz § 2 załącznika nr 3 do uchwały winny być ocenione jako sprzeczne z art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że w § 7 pkt 2 i 4 uchwały, w którym Rada przyjęła, że: *Tracą moc uchwały:*

2. *Uchwała Nr 318/L/18 Rady Gminy Janów z dnia 6 listopada 2018 roku zmieniająca Uchwałę Nr 269/XLV/18 Rady Gminy Janów z dnia 29 maja 2018 roku w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Janów.*

4. *Uchwała Nr 279/XLVI/21 Rady Gminy Janów z dnia 18 czerwca 2021 roku zmieniająca Uchwałę Nr 269/XLV/18 Rady Gminy Janów z dnia 29 maja 2018 roku w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Janów.*

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego ww. uchwały zmieniające. Uchylenie uchwał nowelizujących wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, opubl. LEX nr 1252622), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio wyrażaniu norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, opubl. LEX nr 471651). 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 wywarciu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie to ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, opubl. LEX nr 181613: to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumpcji, lecz przepis nim zmieniony.

Skoro zatem przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legi* spowoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów ich uchylenie po dniu wejścia w życie, jest w kontekście prawidłowej wykładni art. 2 Konstytucji RP niedopuszczalne.

Dokonanie mocą przedmiotowej uchwały uchylenia uchwał zmieniających – określonych w § 7 pkt 2 i 4 uchwały - stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych 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. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, *Przegląd Legislacyjny* 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego. W ocenie organu nadzoru opisany wyżej zarzut wobec kwestionowanej uchwały należy zatem uznać za istotne naruszenie prawa.

Reasumując, § 7 pkt 2 i 4 uchwały należy uznać jako przyjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

W § 8 uchwały Rada Gminy określiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2022 roku.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 8 uchwały o wejściu w życie uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, to jest z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Zasada określoności przepisów prawnych, wyprowadzona z art. 2 Konstytucji RP wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. W ocenie organu nadzoru również przepis o wejściu w życie winien spełniać powyższe wymagania. Z treści takiego przepisu powinno jasno wynikać, od kiedy akt wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować. Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 8 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą – według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia oraz drugą – według której obowiązuje ona od dnia 1 września 2022 r.

W tym miejscu należy przywołać § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, zgodnie z którym przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”, 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”; 3) „Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”; 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”; 6) „Ustawa wchodzi w życie ...; z wyjątkiem art.; który wchodzi w życie ...”; 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”. Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który wskazuje na dwa momenty wejścia w życie aktu prawa miejscowego (tu: po upływie 14 dni od ogłoszenia i z dniem 1 września 2022 r.), co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Reasumując, kwestionowana regulacja § 8 uchwały istotnie narusza prawo (art. 2 Konstytucji RP), ponieważ tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały.

Z niniejszej sprawy jednak jednoznacznie wynika, że wolą Rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 września 2022 r. Zatem Rada Gminy winna była sformułować przepis § 8 uchwały o wejściu w życie w następujący sposób: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.”. Taka treść normy pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

A zatem, dla uporządkowania terminu wejścia w życie koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 8 uchwały w zakresie wskazanym na wstępie, w tym również sformułowania: „od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”, aby na skutek wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego, treść przepisu § 8 uchwały zachowała poprawność językową i gramatyczną. Samo umieszczenie powyżej wskazanego sformułowania w treści § 8 uchwały należy ocenić jako prawidłowe, jednak w przedmiotowej sprawie, gdyby nie stwierdzono nieważności również tego sformułowania, konieczne byłoby orzeczenie nieważności co do całości uchwały. W sprawie istotnym jest, że uchwała faktycznie została opublikowana we właściwym dzienniku urzędowym - w przedmiotowej sprawie w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 12 sierpnia 2022 r. pod poz. 5206, czego nie zmienia stwierdzenie nieważności wskazanej części § 8 uchwały oraz co pozwala na doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności wyłącznie części uchwały.

Na marginesie należy również wskazać na nieprawidłowy sposób oznaczania jednostek redakcyjnych w § 7 uchwały oraz § 2 załącznika nr 1 do uchwały. Zgodnie z § 56 i § 57 ust. 3 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej w przepisie zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony; każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką. Zatem wyliczenie zawarte w § 7 uchwały oraz § 2 załącznika nr 1 do uchwały winno być ujęte w punkty i oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „1)”. Punkty, z wyjątkiem ostatniego, powinny być zakończone średnikiem.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ

nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 393/LXIX/22 Rady Gminy Janów z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne we wszystkich typach szkół, zasad udzielania obniżek obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, a także określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom dla których nie ustalono obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych 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 dla których Gmina Janów jest organem prowadzącym – w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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