



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 5 października 2022 r.

Poz. 6187

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.821.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 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 nie ważność**

uchwały Nr L/495/22 Rady Powiatu Zawierciańskiego z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/372/21 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także nauczycieli, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat zawierciański, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 25 sierpnia 2022 r. Rada Powiatu Zawierciańskiego podjęła uchwałę w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/372/21 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także nauczycieli, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat zawierciański.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, z 2022 r. poz. 935, 1116) i art. 29 ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1116).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2022 roku.

W trakcie oceny legalności uchwały L/495/22, organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części niezgodna z prawem. W § 3 uchwały Rada Powiatu Zawierciańskiego wskazała, że *Traci moc Uchwała Nr XXVII/275/05 Rady Powiatu Zawierciańskiego z dnia 24 lutego 2005 roku w sprawie ustalenia liczby uczniów, na których przysługuje etat pedagoga.* Jednocześnie w myśl § 5 uchwały *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.* Rada zakwalifikowała więc uchwałę do aktów prawa miejscowego. Tymczasem, jak wynika z treści uchwały Nr XXVII/275/05 Rady Powiatu Zawierciańskiego z dnia 24 lutego 2005 roku, uchwała ta weszła w życie z dniem podjęcia.

Nie zawierała ona zatem regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylene aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylene uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała weszła w życie. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie nowej, odrębnej uchwały (zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylene tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powoduje nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Zakwestionowana regulacja uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji RP tj. zasadę pewności prawa i wywodzoną z niej zasadę poprawnej legislacji, jak również – wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej – zasadę legalizmu, czyli działania przez organy władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – 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 złączonych 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). 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).

Niezastosowanie się zaś Rady Powiatu Zawierciańskiego do powyższych wymogów należy traktować jako istotne naruszenie prawa.

Na marginesie wypada dodać, że uchylona mocą § 3 uchwały, uchwała Nr XXVII/275/05 Rady Powiatu Zawierciańskiego z dnia 24 lutego 2005 roku w sprawie ustalenia liczby uczniów, na których przysługuje etat pedagoga została podjęta na podstawie § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 stycznia 2003 roku w sprawie udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 12, poz. 114), które zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 17 listopada 2010 roku w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. z 2010 Nr 228, poz. 1487). Rozporządzenie MEN z dnia 17 listopada 2010 roku weszło w życie 1 lutego 2011 roku i w tym dniu utraciło moc rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 stycznia 2003 roku. Jak wynika z przepisu przejściowego rozporządzenia MEN z dnia 17 listopada 2010 roku (§ 38 – *W roku szkolnym 2010/2011 i 2011/2012 w szkołach podstawowych i szkołach ponadgimnazjalnych, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i szkół ponadgimnazjalnych specjalnych oraz oddziałów specjalnych zorganizowanych w szkołach podstawowych ogólnodostępnych i szkołach ponadgimnazjalnych ogólnodostępnych, pomoc psychologiczno-pedagogiczna jest udzielana na zasadach określonych w rozporządzeniu, o którym mowa w § 39* – to jest rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 stycznia 2003 roku) przedmiotowa uchwała utraciła byt prawny z końcem roku szkolnego 2011/2012 czyli 31 sierpnia 2012 roku. Uchylene nieobowiązującego aktu jest zaś bezprzedmiotowe.

Reasumując przepis § 3 uchwały stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/495/22 Rady Powiatu Zawierciańskiego z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/372/21 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także nauczycieli, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat zawierciański – we wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

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.

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

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**