



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 listopada 2022 r.

Poz. 6831

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.861.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 października 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 256.XXXX.2022 Rady Gminy Starcza z dnia 29 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych stanowisk nauczycieli, w części określonej w § 1 zd. 2 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2022 r. Rada Gminy Starcza przyjęła uchwałę Nr 256.XXXX.2022 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych stanowisk nauczycieli, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2022 r.

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

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości i 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. Zalaśkiński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *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*. Niezastosowanie się rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Mocą niniejszej uchwały Rada Gminy Starcza dokonała zmiany uchwały Nr 59.VIII.2019 Rady Gminy Starcza z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć

dla niektórych stanowisk nauczycieli, dalej jako „uchwała zmieniana”, przejmując w § 1 uchwały następujący zapis:

§ 1. W uchwale Nr 59.VIII.2019 Rady Gminy Starcza z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych stanowisk nauczycieli wprowadza się zmianę polegającą na tym, że w § 1. dodaje się pkt 6 w brzmieniu: „6/ pedagogów specjalnych – w wymiarze 20 godzin.” Ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Starcza na stanowiskach:

- 1/ pedagogów – w wymiarze 20 godzin,
- 2/ psychologów – w wymiarze 20 godzin,
- 3/ logopedów – w wymiarze 20 godzin,
- 4/ doradców zawodowych – w wymiarze 20 godzin,
- 5/ terapeutów pedagogicznych – w wymiarze 20 godzin.

Ze zd. 1 cytowanego § 1 uchwały wynika, że Rada dodała w § 1 uchwały zmienianej pkt 6 w brzmieniu „6/ pedagogów specjalnych – w wymiarze 20 godzin.”. Wprowadzone zmiany ujęto w cudzysłów. Z kolei zd. 2 wskazanego § 1 uchwały stanowi *de facto* powtórzenie zmienianej regulacji, tj. § 1 uchwały zmienianej, w brzmieniu obowiązującym w chwili podjęcia niniejszej uchwały. Zdaniem organu nadzoru zamieszczenie takiego zapisu w przepisie zmieniającym jest normatywnie zbędne oraz narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę prawidłowej legislacji oraz jasności prawa.

Zasady dokonywania zmian w aktach normatywnych reguluje dział II załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”, który na podstawie § 143 znajduje odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Na szczególną uwagę zasługuje § 85 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, zgodnie z którym przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Tymczasem analizowana uchwała poza wyraźnym wskazaniem dokonywanej zmiany, które nastąpiło w § 1 zd. 1 uchwały, przyjęła dalej (w § 1 zd. 2 uchwały) zapis niewskazujący na dokonywaną zmianę, a powtarzający zapis § 1 uchwały zmienianej w brzmieniu dotychczasowym, który dodatkowo może sugerować, że Rada poza nowelizacją uchwały zmienianej wprowadza również nowe treści normatywne w zakresie ustalenia pensum wymienionych w § 1 zd. 2 uchwały nauczycieli. Taka konstrukcja, powodująca niejasność, nieprecyzyjność aktu prawnego, godzi w zasadę poprawnego prawotwórstwa i jasności prawa wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji RP. Każdy akt prawa miejscowego, w świetle tych zasad, musi być bowiem komunikatywny, czytelny, wprowadzać wyłącznie regulacje o charakterze normatywnym bez zapisów nienoszących nowej treści normatywnej, czy też zapisów niejasnych, powodujących nieczytelność przyjętych regulacji bądź wątpliwości co do ich zakresu.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadnym jest stwierdzenie nieważności części uchwały określonej w § 1 zd. 2 uchwały, tj. „Ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Starcza na stanowiskach:

- 1/ pedagogów – w wymiarze 20 godzin,
- 2/ psychologów – w wymiarze 20 godzin,
- 3/ logopedów – w wymiarze 20 godzin,
- 4/ doradców zawodowych – w wymiarze 20 godzin,
- 5/ terapeutów pedagogicznych – w wymiarze 20 godzin.”,

jako naruszającej art. 2 Konstytucji RP, co spowoduje doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem. Wówczas uchwała będzie wprowadzała zmianę w § 1 uchwały zmienianej polegającą na dodaniu pkt 6 w brzmieniu „6/ pedagogów specjalnych – w wymiarze 20 godzin.”, a § 1 uchwały zmienianej otrzyma z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały brzmienie: „Ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Starcza na stanowiskach:

- 1/ pedagogów – w wymiarze 20 godzin,
- 2/ psychologów – w wymiarze 20 godzin,
- 3/ logopedów – w wymiarze 20 godzin,
- 4/ doradców zawodowych – w wymiarze 20 godzin,
- 5/ terapeutów pedagogicznych – w wymiarze 20 godzin;
- 6/ pedagogów specjalnych – w wymiarze 20 godzin.”

Jak wynika z konstrukcji przyjętej uchwały, doprowadzenie do takiego stanu rzeczy było celem Rady, zatem możliwe jest stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały wyłącznie w części § 1 zd. 2, która jest normatywnie zbędna i powoduje nieczytelność uchwały.

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 256.XXXX.2022 Rady Gminy Starcza z dnia 29 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych stanowisk nauczycieli – 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