



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Poz. 6543

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPIL.4131.1.650.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2019 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/81/2019 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 29 sierpnia 2019 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 całości, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.) w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2019 r. Rada Powiatu Gliwickiego podjęła uchwałę Nr X/81/2019 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 toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Wskazać należy, że w § 4 uchwały Rada Powiatu postawiła, że *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2019 r.* Tymczasem przedmiotowa uchwała została podjęta 29 sierpnia 2019 r. zaś ogłoszona 30 sierpnia 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego poz. 5813, zatem zgodnie z § 4 uchwały - weszła w życie 1 września br.

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 42 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela zawiera delegację do wydania aktu prawa miejscowego. Zauważyć należy, że art. 88 Konstytucji RP kształtuje wymóg ogłaszania aktów prawa miejscowego, warunkujący możliwość wejście ich w życie, odsyłając jednocześnie do przepisów rangi ustawowej, określających zasady i tryb publikacji takich aktów, tj. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie

obowiązujące, wchodzi w życie - stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) - po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym, chyba że dany akt określi termin dłuższy. W literaturze podkreśla się, że rozwiązanie to pełni dwie ważne funkcje: - zabezpiecza ono obrót prawny przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie (...), - wyraża zasadę (skierowaną głównie do organów wydających akty wykonawcze), w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie mijało przynajmniej 14 dni.” (Grzegorz Wierczyński, Komentarz do art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Lex).

Z kolei w art. 4 ust. 2 ustawy określone zostały wyjątki od stosowania standardowego okresu *vacatio legis*, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 ustawy, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść, powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego, powinny być prawidłowo i należycie ogłoszone. Niewątpliwie, regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany.

W opinii organu nadzoru § 4 uchwały, w brzmieniu przywołanym powyżej, zakłada w istocie możliwość naruszenia zasad określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). Poprzez brak prawidłowego określenia daty wejścia w życie uchwały, Rada Powiatu doprowadziła do sytuacji, w której *vacatio legis* uchwały wynosił tylko 1 dzień, a nie 14 dni, jak wymagają tego przepisy ustawy.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że określona w § 2 uchwały zmiana dotycząca § 3 uchwały nr XLVI/298/2014 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2014 r., w zakresie uregulowanym w czwartej kolumnie tabeli, nie mieści się w delegacji ustawowej określonej w art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela.

Zgodnie bowiem z treścią art. 42 ust. 6 Karty 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 (tj. zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz).

Przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy zawiera upoważnienie dla organu prowadzącego do określenia zasad udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz do przyznania zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3. W tym miejscu wymaga wskazania, że z powyższego przepisu ustawy wynika, iż organ stanowiący gminy posiada kompetencje do uregulowania zasad udzielania i rozmiaru obniżek, o których mowa w art. 42 ust. 6 ustawy, a nie do określania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć po obniżce.

Dalej, należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko. A mianowicie będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze, przepisem upoważniającym i objętą nim materią, a po drugie: zasadami techniki prawodawczej. Zatem, wszelkie działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna ściśle się trzymać.

Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy publicznej bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może zostać uznane za legalne.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia przedmiotowej uchwały należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Pismem Wicestarosty Gliwickiego z dnia 27 września 2019 r. nr WES.4323.00040.2019 Strona skorzystała z prawa złożenia wyjaśnień w sprawie, podnosząc, że konieczność przyjęcia rozwiązania dotyczącego skrócenia okresu wejścia w życie aktu normatywnego podyktowana była koniecznością podjęcia uchwały w związku ze zmianą przepisów art. 42 ust. 3 i 7 ustawy wprowadzoną ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U z 2019 r. poz.1287) – publikacja w Dzienniku Ustaw z 11 lipca 2019 r. W piśmie wskazano, że *Rada Powiatu Gliwickiego nie obraduje w lipcu z uwagi na przerwę wakacyjną (ogłoszenie o przerwie wakacyjnej i terminie kolejnej sesji Rady Powiatu Gliwickiego nastąpiło na sesji w czerwcu br.), zatem pierwszym możliwym terminem do procedowania stosownej uchwały był 29 sierpień 2019 r. umożliwiający spełnienie zapisu ustawy, art. 17 tj. jej wejścia w życie 1 września 2019 r.*

W nawiązaniu do kolejnego naruszenia prawa, wskazanego przez organ nadzoru, a dotyczącego określonej w § 2 uchwały zmiany dotyczącej § 3 uchwały nr XLVI/298/2014 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2014 r., w zakresie uregulowanym w czwartej kolumnie tabeli, Strona stwierdziła, że przepisy te doprecyzowują tylko tygodniowe obowiązkowe wymiary godzin dla poszczególnych stanowisk nauczycieli zatrudnionych w szkołach Powiatu Gliwickiego.

Odnosząc się do wyjaśnień złożonych w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru zauważa, organizacja pracy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może wyjaśniać uchybień w przestrzeganiu przepisów dotyczących wejścia w życie aktów prawa miejscowego i w żaden sposób nie uprawnia Rady Powiatu do skorzystania ze szczególnego trybu wejścia w życie, określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Wskazane powyżej przez organ nadzoru uzasadnienie stwierdzenia nieważności uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego, w pełni uzasadnia zaprezentowane w tym miejscu stanowisko.

Jednocześnie wskazać należy, że kolumna czwarta tabeli, o której mowa powyżej, nie stanowi tylko i wyłącznie doprecyzowania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla poszczególnych stanowisk nauczycieli zatrudnionych w szkołach Powiatu Gliwickiego. Należy bowiem zauważyć, że dyrektorem czy wicedyrektorem szkoły nie zawsze musi być nauczyciel, którego tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin wynosi 18 godzin. Dlatego też, w momencie gdy z delegacji ustawowej nie wynika obowiązek ustalania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla poszczególnych stanowisk nauczycieli zatrudnionych w szkołach, ustalenie tych kwestii jest sprzeczne z art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela.

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 X/81/2019 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 29 sierpnia 2019 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 całości uzasadnionym i koniecznym.

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. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak