



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lipca 2024 r.

Poz. 4762

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.603.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 25/II/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Sosnowiec oraz zwolnienia dyrektora i wicedyrektora przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć, w części określonej:

1) w tytule i § 1 uchwały oraz w tytule załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „oraz zwolnienia dyrektora i wicedyrektora przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć” – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

2) w § 2 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2023 r. poz. 984 ze zm.) w związku z art. 97 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. 2024 r. poz. 737).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miejska w Sosnowcu (dalej jako *Rada*) podjęła uchwałę w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Sosnowiec oraz zwolnienia dyrektora i wicedyrektora przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć, dalej również jako *uchwała*.

Załącznik do uchwały określa *Zasady udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Sosnowiec oraz zwolnienia dyrektora i wicedyrektora przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć (art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela)*.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 maja 2024 roku.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest w części niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela, dalej jako *Karta Nauczyciela*.

Przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela stanowi, że:

7. Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa:

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.

Mając na względzie brzmienie wskazanego powyżej przepisu, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, delegacja do podejmowania uchwał w nim zawarta ma charakter rozłączny, co oznacza, że Rada może podjąć jedną uchwałę, w której zawrze postanowienia odnoszące się do całości materii objętej upoważnieniem albo podejmie dwie odrębne uchwały, tj.:

– w jednej uchwale postanowi o zasadach udzielania i rozmiarze obniżek, o których mowa w ust. 6,

– w drugiej postanowi o przyznawaniu zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

W § 1 załącznika do analizowanej uchwały Rada postanowiła: *Nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Sosnowiec, w zależności od wielkości i typu przedszkola, szkoły i placówki oświatowej oraz warunków pracy, obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych o liczbę godzin zajęć zgodnie z poniższą tabelą:(...)*. Następnie w tabeli ustalono wysokość ww. obniżki.

Jednocześnie, w żadnym miejscu uchwały ani załącznika do uchwały, Rada nie zawarła postanowień odnoszących się do zwolnienia dyrektora i wicedyrektora przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że wprowadzenie do tytułu uchwały, § 1 uchwały oraz tytułu załącznika do uchwały sformułowania *oraz zwolnienia dyrektora i wicedyrektora przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć*, może wprowadzać w błąd adresatów uchwały do materii w niej uregulowanej.

Powyższe działanie należy uznać za niezgodne z zasadami poprawnego prawotwórstwa i stojące 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 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). (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7).

Nadto, kolejną z reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP jest, obok przestrzegania zasad poprawnego prawotwórstwa, również jasność prawa (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715).

Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Należy wskazać również, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Reasumując, w świetle powyższego, w opinii organu nadzoru, w odniesieniu do treści całej uchwały – wprowadzenie do tytułu uchwały, § 1 uchwały oraz tytułu załącznika do uchwały sformułowania *oraz zwolnienia dyrektora i wicedyrektora przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć*, należy uznać za istotnie naruszające art. 2 Konstytucji RP, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę.

Kolejno, należy wskazać, że art. 97 ustawy – Prawo oświatowe, dalej jako *Prawo oświatowe*, stanowi, że:

1. *W szkole, która liczy co najmniej 12 oddziałów, tworzy się stanowisko wicedyrektora.*

2. *Dyrektor szkoły, za zgodą organu prowadzącego szkołę, może tworzyć dodatkowe stanowiska wicedyrektorów lub inne stanowiska kierownicze.*

3. *Przepisy ust. 1 i 2 nie dotyczą szkół artystycznych.*

Tymczasem Rada w § 2 załącznika do uchwały przyjęła: *Stanowisko wicedyrektora może być utworzone we wszystkich typach szkół i placówek oświatowych.*

Powyższy przepis uchwały, zdaniem organu nadzoru, wykracza poza delegację zawartą w art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela i jednocześnie stanowi modyfikację art. 97 Prawa oświatowego.

W tym miejscu należy wskazać, że analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym, szczególne wymogi w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego może być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): *Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic.

Jednocześnie zapis zawarty w § 2 załącznika do uchwały stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 97 Prawa oświatowego. Należy bowiem zauważyć, że w powyższym przepisie ustawy została już przez ustawodawcę uregulowana materia dotycząca utworzenia stanowiska wicedyrektora.

W tym miejscu należy zauważyć, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego – 3 – poz. 4474 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada przyjmując § 2 załącznika do uchwały, naruszyła w sposób istotny art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela w związku z art. 97 Prawa oświatowego, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę.

Uwzględniając wykazane powyżej naruszenia, organ nadzoru wskazuje jednak, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wymienionej na wstępie części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 25/II/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Sosnowiec oraz zwolnienia dyrektora i wicedyrektora przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć, 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. 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