



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.626.2020

Katowice, dnia 25 czerwca 2020 r.

### Rada Gminy Bojszowy

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXII/145/2020 Rady Gminy Bojszowy z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze zatrudnionym w przedszkolu i szkołach prowadzonych przez Gminę Bojszowy - w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r.- Karta Nauczyciela (Dz. U. 2019 r. poz. 2215 z późn. zm.)

#### **Uzasadnienie:**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Bojszowy, działając m.in. na podstawie przepisu art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela określiła zasady udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze zatrudnionym w przedszkolu i szkołach prowadzonych przez Gminę Bojszowy.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że uchwała w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze zatrudnionym w przedszkolu i szkołach ma charakter generalny, abstrakcyjny i jest aktem prawa miejscowego, zatem nie można określać zasad tych obniżek dla poszczególnych dyrektorów, wicedyrektorów i innych osób pełniących stanowiska kierownicze w szkołach w sposób indywidualny, jak to uczyniła Rada Gminy Bojszowy w przedmiotowej uchwale.

Dalej, 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 odstępianie 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 materia, a po drugie: zasadami techniki prawodawczej. Uwzględniając bowiem dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa konstytucyjnego należy zauważyć, iż na treść zasady demokratycznego państwa prawnego składają się zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz zasada poprawnej legislacji (por. G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2014 r. Nr 22, s. 471-478). Pierwsza z nich chroni pożądane relacje pomiędzy prawem a jego odbiorcami i wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (por. wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98, OTK ZU 1998, Nr 5, poz. 64). Chodzi w niej o konieczność zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom unormowań maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy stosujące prawo (por. wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, Nr 5, poz. 41). Realizacja analizowanej zasady oznacza więc nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Zgodnie z treścią art. 42 ust. 6 ustawy - Karta 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 - Karta Nauczyciela zawiera upoważnienie dla organu prowadzącego do określenia zasad udzielania i rozmiaru 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.

W treści § 2 ust. 1 uchwały lp. 4 i 5 dla Wicedyrektora Szkoły Podstawowej w Bojszowach określono dwa różne wymiary zniżek (faktycznie dwa różne tygodniowe obowiązkowe wymiary godzin). Nie sposób ustalić, która z tych dwóch regulacji ma zastosowanie do wicedyrektora tejże

szkoły. Taki sposób formułowania przepisów prawa niewątpliwie narusza zasady wynikające z art. 2 Konstytucji tj. przejrzystości prawa i zaufania obywateli do organów państwa.

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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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*).

Podkreślić należy, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A 2002/3/33) 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". Z kolei w uzasadnieniu wyroku *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)* podkreślono, że: "Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...)".

Dalej wskazać należy, że unormowanie zawarte § 2 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: *Ustalony w ust. 1 tygodniowy wymiar obniżki godzin odnosi się również do nauczycieli pełniących obowiązki wynikające z funkcji kierowniczej w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze z tym, że obowiązuje on tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi pełnienie obowiązków jest niezgodne z prawem, z uwagi na naruszenie wynikającej z Konstytucji RP zasady równego traktowania. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, 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 (zob. *orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 1993 r. K. 7/92 OTK 1993 poz. 7 str. 81 i 82*). 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. W cenie 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. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że przepis § 2 ust. 2 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 32 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A 2002/3/33) 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". Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: "Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...)".

Wreszcie na koniec wskazać należy, iż w § 4 przedmiotowej uchwały Rada wskazała, że: "Traci moc uchwała nr XI/74/2019 Rady Gminy Bojszowy z dnia 29 lipca 2019 roku w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze zatrudnionym w przedszkolu i szkołach prowadzonych przez Gminę". Uchylana uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Zatem za niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której akt prawa miejscowego uchyla (decyduje o utracie mocy obowiązującej) uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego.

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. Niewątpliwie uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego podjęta bez podstawy prawnej i której przepisy naruszają konstytucyjne zasady przyzwoitej legislacji narusza prawo w sposób istotny.

#### POUCZENIE:

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego