



Poznań, dnia 10 czerwca 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.357.2020.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: „i ma zastosowanie do wynagrodzenia należnego od 1 września 2020r” uchwały nr 190/XIX/20 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 27 kwietnia 2020 r., w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w szkołach, zespołach szkół dla których organem prowadzącym jest Gmina Ślesin, oraz określenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli nie wymienionych a wrt. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2020 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 190/XIX/20 „w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w szkołach, zespołach szkół dla których organem prowadzącym jest Gmina Ślesin, oraz określenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli nie wymienionych a wrt. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 i 3 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.), zwaną dalej „Kartą Nauczyciela”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 maja 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Przedłożoną do oceny uchwałą nr 190/XIX/20 z dnia 27 kwietnia 2020 r., zwaną dalej „uchwałą”, Rada Miejska Gminy Ślesin postanowiła zmienić uchwałę nr 146/XVI/19 z dnia 14 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w szkołach, zespołach szkół dla których organem prowadzącym jest Gmina Ślesin, oraz określenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 11007 i z 2020 r. poz. 1706), zwaną dalej „uchwałą zmienianą”.

Przedmiotowa nowelizacja polega na nadaniu nowego brzmienia przepisom § 1 i § 3 uchwały zmienianej. Pierwszy z tych przepisów określa rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć, o którym mowa w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach podstawowych i zespołach szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Ślesin, zgodnie z brzmieniem nadanym mu mocą § 1 pkt 1 uchwały. Z kolei nowelizowany przepis § 3 uchwały zmienianej określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, tj. zatrudnionych w szkołach: pedagoga, logopedy, psychologa, doradcy zawodowego i terapeuty pedagogicznego, a także nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze. Nowe brzmienie tego przepisu ustala § 1 pkt 2 uchwały.

Nadmienić należy, że rada, uchwalając powyższe przepisy, zrealizowała normę kompetencyjną wynikającą z art. 42 ust. 7 pkt 2 i pkt 3 lit. b i lit. c Karty Nauczyciela, zgodnie z którym: „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; 3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć: (...), b) pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin, c) nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 25 godzin, (...)”.

W § 2 uchwały rada powierzyła wykonanie uchwały Burmistrzowi Miasta i Gminy Ślesin. Z kolei § 3 uchwały stanowi: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i ma zastosowanie do wynagrodzenia należnego od 1 września 2020r.”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 3 o wejściu w życie uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, CBOSA).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

W ocenie organu nadzoru również przepis o wejściu w życie winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 3 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, i drugą - według której ma ona zastosowanie do wynagrodzenia należnego od 1 września 2020r.

W pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że na niejasność omawianego przepisu wpływa użyty w nim zwrot: „ma zastosowanie do wynagrodzenia należnego od 1 września 2020r.”. Zauważyć należy, że przedmiotowa uchwała dotyczy tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, natomiast nie reguluje kwestii odnoszących się do wynagrodzenia nauczycieli, w szczególności nie stanowi regulaminu, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Tym samym nie jest zrozumiałe, dlaczego rada postanowiła o zastosowaniu tej uchwały do wynagrodzenia (należnego od konkretnego miesiąca).

Po drugie, nawet gdyby odczytać w tym przepisie wolę rozdzielenia terminu wejścia w życie uchwały, od terminu jej stosowania, organ nadzoru zauważa, że taki zabieg legislacyjny również budziłby zastrzeżenia w świetle reguł redagowania przepisów o wejściu w życie aktów prawa miejscowego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dzienniku urzędowym wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określił termin dłuższy. W myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie...”;
- 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 556/12, CBOSA) uznał, że „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości”.

Rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: „wejście w życie uchwały”, (przyszła) „moc obowiązująca uchwały”, czy wreszcie „stosowanie uchwały”, i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami ZTP, ale również może naruszać art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Poczynione dotąd rozważania, zarówno te odnoszące się do niejasnego postanowienia „stosowania uchwały do wynagrodzenia”, jak również redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 3 uchwały w zakresie zwrotu: „i ma zastosowanie do wynagrodzenia należnego od 1 września 2020r.” narusza prawo w stopniu istotnym, tj. skutkującym koniecznością stwierdzenia jego nieważności. Tworzy bowiem przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne zarówno co do przedmiotu regulacji, jak i terminu stosowania uchwały, a zatem nie spełniający konstytucyjnego warunku określoności przepisów prawa. Natomiast pozostawiona w obrocie prawnym treść § 3 uchwały (tj. „Uchwała wchodzi

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.”) jest jasna, spełnia wymogi redakcyjne wynikające z § 45 ust. 1 pkt 1 w związku z § 143 ZTP i zachowuje minimalny okres vacatio legis, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Organ nadzoru podkreśla, że gdyby wolą rady było nadanie uchwały mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty (np. od dnia 1 września 2020 r.), to winna ona sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2020 r.”. Taki zapis pozostawałby w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ZTP i nie pozostawiałby żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Organ nadzoru wskazuje także na błąd językowy (graficzny) w tytule uchwały, tj. zamiast: „a wrt.”, powinno być: „w art.”.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117