Warszawa, 14 października 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.156.2020.MW

**Rada Miejska w Zakroczymiu**

**ul. Warszawska 7**

**05-170 Zakroczym**

**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, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej w Zakroczymiu Nr XXV/234/2020 z dnia 14 września 2020 r. *w sprawie zwolnienia pełniącej obowiązki dyrektora Szkoły Podstawowej im. Kornela Makuszyńskiego w Emolinku z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych.*

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 14 września 2020 r. Rada Miejska w Zakroczymiu   
podjęła uchwałę Nr XXV/234/2020 *w sprawie zwolnienia pełniącej obowiązki dyrektora Szkoły Podstawowej im. Kornela Makuszyńskiego w Emolinku z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych.*

W ocenie organu nadzoru kwestionowana została podjęta z naruszeniem prawa.

W orzecznictwie sądowoadminstracyjnym i doktrynie za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał   
(M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada wskazała, m.in.: art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215).

Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę lub placówkę określa zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3. Z kolei art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela określa normy, według których ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć.

Kwestionowaną uchwałą Rada Miejska dokonała zwolnienia pełniącej obowiązki dyrektora Szkoły Podstawowej im. Kornela Makuszyńskiego w Emolinku z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych.

Z treści uchwały wynika wprost, że Rada Miejska w Zakroczymiu przyznała zwolnienie ze wskazanego obowiązku w stosunku do indywidulanej osoby, tj. pełniącej obowiązki dyrektora Szkoły Podstawowej im. Kornela Makuszyńskiego w Emolinku.

Zgodnie z przyjętym orzecznictwem sądów administracyjnych za niedopuszczalne uznać należy przyznanie przez organ prowadzący zwolnienia indywidualnego dyrektorowi (wicedyrektorowi lub nauczycielowi pełniącemu obowiązki kierownicze) konkretnej placówki i to jeszcze wskazanemu z imienia i nazwiska (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 18 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 1116/19). W tym samym wyroku Sąd wskazał, że: „*Przyznanie bowiem zwolnienia dyrektorowi konkretnej placówki stanowiłoby rozstrzygnięcie arbitralne i naruszałoby zasadę równości.”*

Wskazać należy, że z art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela nie wynika upoważnienie dla Rady jako dla organu prowadzącego szkołę lub placówkę do przyznawania indywidualnych zwolnień od obowiązku realizacji zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych. Ustawodawca w art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela wskazuje wyłącznie podmiot uprawniony do przyznania zwolnienia. Z przywołanego wyżej przepisu nie wynika jednak, że są to zwolnienia indywidualne. Warunki zwolnienia, o którym mowa w art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela określa natomiast art. 42 ust. 6 przywołanej ustawy.

Zgodnie z dyspozycją art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć lub zwolnienie z obowiązku jego realizacji uzależnione jest od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy.

Wobec powyższego organ prowadzący nie posiada upoważnienia do przyznania zwolnienia indywidualnego pełniącej obowiązki dyrektora konkretnej szkoły jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Przyznanie zwolnienia konkretnej osobie ze wskazaniem wiadomej szkoły może prowadzić do sytuacji, w której pomimo tożsamych warunków pracy, typu czy wielkości szkoły w odniesieniu do kilku szkół, placówek, ze zwolnienia korzystałaby wyłącznie osoba wskazana w kwestionowanej uchwale.

Rada Miejska w Zakroczymiu w sposób istotny naruszyła prawo w zakresie, w jakim dokonała w sposób niedopuszczalny indywidualnego obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pełniącej obowiązki dyrektora szkoły wskazanej w uchwale.

W § 2 uchwały Rada ustaliła, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ponadto Konstytucja RP wskazuje również, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Do zasadniczych cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły – z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego;

- normatywny charakter - zawierają one sformułowania wyznaczające adresatom tych norm określony sposób zachowania się;

- generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach - charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady w kontekście niezaliczenia niniejszego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego.

Rada Miejska w Zakroczymiu określając w ten sposób wejście w życie, potraktowała tę uchwałę, jako akt niebędący aktem prawa miejscowego - akt wewnętrzny.

Sama treść delegacji art. 42 [ust. 7 pkt 2](https://sip.lex.pl/#/document/16790821?unitId=art(42)ust(7)pkt(2)&cm=DOCUMENT) ustawy Karta Nauczyciela upoważniająca do podjęcia przedmiotowej uchwały, ze względu na charakter upoważnienia, przesądza o tym, że uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu jest aktem prawa miejscowego.

Kwestionowany zapis narusza [art. 4 ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16882207?unitId=art(4)ust(1)&cm=DOCUMENT) i [art. 13 pkt 2](https://sip.lex.pl/#/document/16882207?unitId=art(13)pkt(2)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Pierwszy z wymienionych przepisów przewiduje, iż „*akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*”.

Drugi przepis stanowi, że ogłaszanie aktów prawa miejscowego następuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając na uwadze fakt, że Rada w § 2 uchwały błędnie określiła datę wejścia w życie przedmiotowej uchwały, zasadnym jest stwierdzenie jej nieważności w całości. Brak bowiem określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem terminu wejścia w życie uchwały przedkłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego.

W tym miejscu należy odnieść się do treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 stycznia 2006 r. sygn. akt: [IV SA/Wr 385/04](https://sip.lex.pl/#/document/520313481?cm=DOCUMENT), w którym Sąd stwierdził, iż: „*uchwała rady (…) wydana na podstawie* [*art. 42 ust. 7*](https://sip.lex.pl/#/document/16790821?unitId=art(42)ust(7)&cm=DOCUMENT) *ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r., Nr 118, poz. 1112 ze zm.) jest aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie powiatu. Kwalifikacja tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnej z prawem.”*

Ponadto należy wskazać, iż uchwała podejmowana w granicach i na podstawie upoważnienia ustawowego wynikającego z [art. 42 ust. 7](https://sip.lex.pl/#/document/16790821?unitId=art(42)ust(7)&cm=DOCUMENT) Karty Nauczyciela jest uchwalana przez podmiot niebędący pracodawcą zatrudnionych nauczycieli, dotyczy generalnie i abstrakcyjnie oznaczonych adresatów, usytuowanych poza strukturą organizacyjną organu stanowiącego. Niewątpliwie uzasadnia to konstatację, że wypełnia ona cechy przepisów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze jednostki samorządu terytorialnego.

Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

W państwie prawa dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez kompetentny organ, istotne znaczenie ma instytucja publikacji aktu. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Należy również wskazać, iż stosownie do brzmienia [art. 42 ust. 6](https://sip.lex.pl/#/document/16790821?unitId=art(42)ust(6)&cm=DOCUMENT) Karty Nauczyciela, Rada dokonując obniżki tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć obowiązana jest wziąć pod uwagę kryteria zawarte w tym przepisie - w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwolnić ich od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w [ust. 3](https://sip.lex.pl/#/document/16790821?unitId=art(42)ust(3)&cm=DOCUMENT).

Warto również zwrócić uwagę na konsekwencje orzeczenia stwierdzającego nieważność danego aktu. Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem stwierdzenie nieważności danego zapisu wywołuje skutki prawne *ex tunc*, tj. z mocą wsteczną od dnia podjęcia aktu. „*Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest bowiem jej wyeliminowanie z obrotu prawnego od chwili podjęcia (ex tunc). Oznacza to zatem uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego podjęcia (uchwalenia)*”. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 kwietnia 2017 r. IV SA/GI 1111/16).

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały w całości za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z dniem jego doręczenia.