



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.125.2023

Katowice, dnia 10 lutego 2023 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/850/23 Rady Miasta Zabrze z dnia 9 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LIII/778/22 Rady Miasta Zabrze z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektora i wicedyrektora szkoły oraz nauczyciela pełniącego inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczyciela, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze w szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Zabrze - w całości, jako sprzecznej z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 stycznia 2023 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę, którą dokonała zmiany Uchwały Nr LIII/778/22 Rady Miasta Zabrze z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektora i wicedyrektora szkoły oraz nauczyciela pełniącego inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczyciela, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze w szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Zabrze.

W wyniku przyjętej przez Radę Miasta nowelizacji uchwały nadano nowe brzmienie § 3, zgodnie z którym: *§ 3. Rozmiar obniżki tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć wicedyrektora szkoły lub placówki jest o 4 godziny mniejszy od rozmiaru obniżki dyrektora szkoły lub placówki, ustalonej w załączniku do niniejszej uchwały, z wyłączeniem rozmiaru obniżki tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć wicedyrektora Centrum Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Zabrzu, którą ustala się w załączniku do niniejszej uchwały.*

Rada dokonała również zmiany w załączniku do uchwały Nr LIII/778/22 Rady Miasta Zabrze z dnia 29 sierpnia 2022 r., polegającej na dodaniu w tabeli nowego wiersza „lp. 6a” w brzmieniu: *Wicedyrektor Centrum Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Zabrzu -13*, jak również nadaniu w tej tabeli nowego brzmienia wierszowi „lp. 7”, o treści: *Kierownik Filii Nr 1 Centrum Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Zabrzu -12*.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu dnia 13 stycznia 2023 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała ta jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do uregulowania powyższej materii stanowią w szczególności przepisy art. 42 ust. 6 i 6a oraz ust. 7 pkt 2 ustawy.

Zgodnie z treścią art. 42 ust. 6 i 6a ustawy:

6. 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.

6a. Dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz innym nauczycielom, o których mowa w ust. 6, korzystającym z obniżonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, nie przydziela się godzin ponadwymiarowych, chyba że jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w jednym oddziale, a za zgodą organu prowadzącego szkołę także gdy jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w więcej niż jednym oddziale.

Następnie, stosownie do przepisu art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy:

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.

Uchwała rady gminy podjęta na podstawie powyższych przepisów ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Normy w niej zawarte mają charakter generalny (czyli nie odnoszą się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów - pracowników pedagogicznych - zarówno aktualnych, jak i przyszłych) i abstrakcyjny (tj. mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), w związku z czym w sposób bezpośredni kształtują sytuację prawną jej adresatów. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przepisy kwestionowanej uchwały zostały sformułowane w sposób sprzeczny z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a w konsekwencji również z powołanym wyżej przepisem art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy.

Z powyższych uregulowań uchwały wynika, że rozmiar obniżki tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć został ustalony dla konkretnych stanowisk funkcyjnych w konkretnych placówkach oświatowych – to jest dla: Wicedyrektora Centrum Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Zabrze oraz dla Kierownika Filii Nr 1 Centrum Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Zabrze.

Wskazane wyżej podmioty, zostały zatem wyraźnie zindywidualizowane, co oznacza, że normy prawne wynikające z uchwały, zostały pozbawione cechy generalności. Tymczasem zgodnie natomiast z wyjaśnieniami zawartymi np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 lutego 2016 r. (sygn. II OSK 1572/14, LEX nr 2037405), akty prawa miejscowego powinny zawierać normy o charakterze dostatecznie ogólnym oraz abstrakcyjnym i wyznaczać sposób zachowania się rodzajowo określonych adresatów w sytuacjach przewidzianych w tych normach, które nie konsumują się w razie ich zastosowania oraz obowiązują do czasu utraty przez nie mocy obowiązującej w przypadkach określonych w ustawie lub w nich samych (w przeciwieństwie do tzw. aktów jednostkowych). Cechą wyróżniającą akty prawa powszechnie obowiązującego jest to, że ich postanowienia rzutują na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowią podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Akt normatywny powszechny jest skierowany do nieograniczonego kręgu podmiotów. Cechy tej nie posiadają akty prawa skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie podporządkowanych lub podległych podmiotowi który je tworzy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 lutego 2015 r., sygn. IV SA/Gl 527/14, LEX nr 1650080). Uchwałą można przypisywać walor aktów prawa miejscowego jedynie wtedy, jeśli ich regulacje nie ograniczają się do konkretnych sytuacji, ale z woli organu stanowiącego mogą być wielokrotnie stosowane w nieograniczonej przestrzeni czasowej. Różnica pomiędzy uchwałą zwykłą a aktem generalnym wyrażać się będzie m.in. tym, iż uchwała zwykła regulować będzie prawne stosunki w indywidualnym przypadku, akt generalny natomiast ustala normy postępowania w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.01.2014 r., sygn. akt I SA/Gl 1291113, CBOSA).

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który w wyroku z dnia 16 stycznia 2023 roku (sygn. akt III SA/Gl 871/22 – CBOSA) orzekł, że: *Normy o charakterze generalnym to normy nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonych*

podmiotów lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Określają one adresata poprzez wskazanie cech nie zaś poprzez ich wymienienie z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywanie, zakazywanie lub dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych z reguły powtarzalnych okolicznościach nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (por. wyroki NSA: sygn. akt II OSK 2048/17 z 19 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2353/16 z 10 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1572/14 z 15 lutego 2016 r.).

W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że formułowanie w akcie prawa miejscowego – jakim jest kwestionowana uchwała - norm prawnych skierowanych do zindywidualizowanych podmiotów stanowi istotne naruszenie prawa, które w tym przypadku przesądza o wadliwości całej uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego