



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 września 2022 r.

Poz. 4582



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.332.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 września 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVII/231/2022 Rady Gminy Łopiennik Górny z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Łopiennik Górny, w części obejmującej § 4 w brzmieniu: „i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.” – w zakresie w jakim stanowi o terminie wejścia w życie § 1 pkt 1, pkt 3, pkt 4 i pkt 6 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/231/2022 Rady Gminy Łopiennik Górny z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Łopiennik Górny, w części obejmującej § 4 w brzmieniu: „i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.” – w zakresie w jakim stanowi o terminie wejścia w życie § 1 pkt 1, pkt 3, pkt 4 i pkt 6 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVII/231/2022 Rady Gminy Łopiennik Górny została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2022 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Łopiennik Górny powołała m.in. art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.).

Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy, organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć:

- a) nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegiów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość,
- b) pedagogów, pedagogów specjalnych, 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,
- d) nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 20 godzin (pkt 3).

Uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela zawiera normy generalne i abstrakcyjne, stanowi tym samym akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 10 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Op 82/11).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie "konsumowane" poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) wydany przez ustawowo wskazany organ administracji stanowi akt normatywny należący do prawa miejscowego (por. m. in. wyrok NSA z dnia 1 marca 2001 r. sygn. akt SA/Bk 1532/00, opubl. OSP 2002 z. 11, poz. 138). W wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r. o sygn. akt I SA 2160/01 (publ. LEX nr 81765). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego.

Uchwała Nr XXXVII/231/2022 Rady Gminy Łopiennik Górny zawiera uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres podmiotowy uchwały dotyczy bowiem wszystkich szkół, których organem prowadzącym jest Gmina i jest adresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób. Jest zatem aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy.

Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do uchwały (i spełniania przez nią) wszystkich wymogów charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym.

W § 4 uchwały Rada wskazała, iż *„uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.”*

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie w zakresie słów: *„i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.”* istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

W myśl natomiast art. 5 ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 30 sierpnia 2022 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 1 września 2022 r. Niewątpliwie zatem przepis § 4 nadaje uchwale moc obowiązującą w terminie krótszym niż 14 dni od daty jej ogłoszenia.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19: „*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki - możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*”

W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej na podstawie art. 5 ustawy, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).

W niniejszej sprawie rada gminy skracając *vacatio legis* przedmiotowej uchwały zobowiązana była do wykazania, że jest to przypadek uzasadniony. Tymczasem Rada Gminy Łopiennik Górny takiego uzasadnienia nie przedstawiła.

Zgodnie z § 1 uchwały Nr XIX/101/2012 Rady Gminy Łopiennik Górny z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Łopiennik Górny (Dz. Urz. Woj. Lubel. z dnia 13 lipca 2012 r. poz. 2176, ze zm.), zmienionej uchwałą Nr XVIII/109/2016 Rady Gminy Łopiennik Górny z dnia 14 lipca 2016 r. - *ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki:*

1. Logopedy – 20 godzin,
2. Pedagoga – 20 godzin,
3. Psychologa – 20 godzin,
4. Doradcy zawodowego – 20 godzin.

Natomiast w § 1 uchwały Nr XXXVII/231/2022 postanowiono, iż *ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łopiennik Górny w wymiarze:*

- 1) *Pedagog – 22 godziny;*
- 2) *Pedagog specjalny – 22 godziny;*
- 3) *Psycholog – 22 godziny;*
- 4) *Logopeda – 22 godziny;*
- 5) *Terapeuta pedagogiczny – 22 godziny;*
- 6) *Doradca zawodowy – 22 godziny.*

Uchwała Nr XXXVII/231/2022 podwyższyła zatem tygodniowy, obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla pedagoga, psychologa, logopedy oraz doradcy zawodowego.

W kontekście powyższego wskazania wymaga, że Rada Gminy Łopiennik Górny wprowadzając regulacje polegającą na podwyższeniu liczby godzin zajęć dla niektórych adresatów, Rada Gminy przyjęła rozwiązania dla nich niekorzystne, powodując pogorszenie ich sytuacji. Skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, FK.2001.5.35).

W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w badanym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/231/2022 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łopiennik Górny
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łopiennik Górny