



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 października 2022 r.

Poz. 4641



WOJEWODA LUBELSKI

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.339.2022

z dnia 29 września 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII/271/2022 Rady Gminy Godziszów z dnia 30 sierpnia 2022r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Godziszów, w części obejmującej § 4 tej uchwały w brzmieniu: „i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022r.” - w zakresie w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie §1 w brzmieniu: „pedagogów” oraz w brzmieniu: „psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych”.**

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 LIII/271/2022 Rady Gminy Godziszów z dnia 30 sierpnia 2022r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Godziszów, w części obejmującej § 4 tej uchwały w brzmieniu: „i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022r.” - w zakresie w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie §1 w brzmieniu: „pedagogów” oraz w brzmieniu: „psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LIII/271/2022 została przekazana organowi nadzoru w dniu 9 września 2022 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Godziszów 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.

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 LIII/271/2022 Rady Gminy Godziszów 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 postanowiła, że *„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 Rady Gminy Godziszów, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przedmiotowa uchwała została podjęta w dniu 30 sierpnia 2022 r., i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 7 września 2022 r.

Niewątpliwie zatem przepis § 4 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądownoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych.

Skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa.

Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem*, tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.).

W orzecznictwie i doktrynie utrwalony jest pogląd, iż przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych należy traktować absolutnie wyjątkowo, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (por. Grzegorz Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2010; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9.11.2001 r., sygn. akt III SA 1170/01, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13.09.2006 r., sygn. akt II OSK 758/06, wyrok WSA w Łodzi z dnia 5.10.2007 r., sygn. akt II SA/Łd 665/07, dostępne w CBOSA).

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje.

Zgodnie z § 1 uchwały Nr LIII/271/2022, *ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Godziszów w wymiarze 22 godzin tygodniowo.*

Z treści natomiast uchwały Nr XXXIII/190/2018 Rady Gminy z dnia 16 marca 2018r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli wynika, że tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów i terapeutów pedagogicznych wynosił 20 godzin.

Uchwała Nr LIII/271/2022 podwyższyła zatem tygodniowy, obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla pedagoga, psychologa, logopedy oraz terapeuty pedagogicznego.

W kontekście powyższego wskazania wymaga, że Rada Gminy Godziszów wprowadzając regulację polegającą na podwyższeniu liczby godzin zajęć dla niektórych adresatów, przyjęła rozwiązania dla nich niekorzystne, powodując pogorszenie ich sytuacji.

Nadanie mocy wstecznej w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki czy zwiększających obciążenia nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego.

Należy zatem uznać, że nadanie przedmiotowej uchwale mocy wstecznej – w zakresie dotyczącym ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów i terapeutów pedagogicznych - nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/271/2022 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) Przewodniczący Rady Gminy Godziszów
- 2) Wójt Gminy Godziszów