



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 03 października 2022 r.

Poz. 6084

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.786.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 września 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 318/XXXVIII/2022 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Miasto Kalety, w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa* oraz 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 *Karta Nauczyciela* w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Kaletach podjęła uchwałę Nr 318/XXXVIII/2022 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Miasto Kalety, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i c Karty Nauczyciela.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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.*

Powyższe oznacza, że 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 (art. 5 ustawy), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Rada Miejska w Kaletach w § 4 uchwały wskazała, iż: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 roku.* Publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego miała miejsce w dniu 7 września 2022 r. pod pozycją 5605. Wobec czego przedmiotowa uchwała weszła w życie ze wsteczną mocą obowiązującą.

Niniejsza uchwała reguluje w § 1 tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć: pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze.

W zakresie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć (pensum) Rada Miejska w Kaletach po raz pierwszy uregulowała pensum dla pedagoga specjalnego i terapeuty pedagogicznego. Pensum pozostałych nauczycieli wskazanych w § 1 uchwały zostało uregulowane w sposób tożsamy jak w poprzedniej uchwale Nr 156/XXVII/2004 z dnia 19 października 2004 r. (o uchyleniu której Rada postanowiła w § 2 uchwały). Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie po raz pierwszy pensum dla pedagoga specjalnego oraz terapeuty pedagogicznego z mocą wsteczną należy w tym przypadku uznać za dopuszczalne i zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Podjęcie uchwały w tym przedmiocie jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, zaś w przedmiotowym stanie faktycznym nie dochodzi do sytuacji, w której sytuacja jednostki (w tym przypadku pedagoga specjalnego oraz terapeuty pedagogicznego), na skutek podjęcia uchwały ulega pogorszeniu. Wobec czego skrócenie 14 – dniowego *vacatio legis*, a nawet nadanie mocy wstecznej aktowi w powyższym zakresie, jest dopuszczalne. Pensum to winno bowiem obowiązywać do 1 września br., czyli od początku roku szkolnego.

Natomiast wysokość pensum dla pedagoga, psychologa, logopedy, doradcy zawodowego oraz nauczyciela przedszkola pracującego z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze w niniejszej uchwale została ustalona w takiej samej wysokości, jak w uchylanej uchwale z dnia 19 października 2004 r. Oznacza to, że wejście w życie uchwały z 25 sierpnia 2022 r. nie wpłynęło na stosunki pracy osób zatrudnionych na ww. stanowiskach pracy.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na uchylaną Uchwałę Nr 156/XXVII/2004 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 19 października 2004 r. w sprawie *określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli zatrudnionych w gimnazjach, szkołach podstawowych i przedszkolach prowadzonych przez Miasto Kalety, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin oraz zasad i rozmiaru niżek, o których mowa w art. 42 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.*

Została ona podjęta na podstawie art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela i realizowała dwa upoważnienia ustawowe, tzn. regulowała kwestie zasad udzielania i rozmiaru obniżek wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz ustalała tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć nauczycieli. Ww. przepisy Karty Nauczyciela, mimo kilkukrotnych zmian, nadal obowiązują i zawierają upoważnienie do podjęcia stosownych uchwał.

Oznacza to, że uchylenie uchwały wypełniającej ww. upoważnienia ustawowe dopuszczalne byłoby jedynie wówczas, gdyby Rada podjęła nową uchwałę na podstawie tych samych przepisów Karty Nauczyciela i w pełni zrealizowała delegację ustawową zawartą w art. 42 ust. 7 pkt 2 (obniżki wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych) oraz pkt 3 lit. b i c (tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć dla nauczycieli) albo dwie odrębne uchwały – jako że przepisy te w rzeczywistości upoważniają do podjęcia dwóch odrębnych aktów prawa miejscowego. W rozpatrywanej sprawie tak się jednak nie stało. W podstawie prawnej analizowanej uchwały Rada powołała jedynie art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i c Karty Nauczyciela i – jak wyżej to opisano – przepisem § 1 ustaliła tygodniowy wymiar godzin dla nauczycieli prowadzonych przez miasto Kalety szkół i przedszkoli; pomijając w treści uchwały sprawy dot. obniżek wymiaru zajęć dla nauczycieli pełniących funkcje kierownicze. Uchylając akt prawa miejscowego wydany na podstawie nadal obowiązującego przepisu ustawy i nie zastępując go nową uchwałą Rada naruszyła art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela. Z tego względu konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 analizowanej uchwały.

Organ nadzoru zdaje sobie sprawę, że konsekwencją powyższego będzie funkcjonowanie w obrocie prawnym dwóch uchwał, których zakres przedmiotowy będzie się częściowo pokrywał. Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynikają zasady prawidłowej legislacji, które wiążą nie tylko ustawodawcę, ale również radę gminy. Uchwalane przepisy powinny być formułowane

w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (por. TK – K 7/99, K 24/00). Wobec czego dana kwestia nie powinna być co do zasady regulowana dwa razy przez organ stanowiący gminy, w dwóch różnych uchwałach. W przedmiotowej sprawie istnieje jednak możliwość dokonania wykładni oraz zastosowania reguły kolizyjnej *lex posterior derogat legi priori*, przyznającej – w sytuacji kolizji – prymat aktowi późniejszemu nad wcześniej uchwalonym. W związku z czym podwójne uregulowanie pensum ww. nauczycieli jest co prawda niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji i narusza prawo, jednak w tej konkretnej sprawie naruszenie to nie zostało ocenione przez organ nadzoru jako istotne. Przesądziła o tym konieczność unieważnienia § 2 uchwały.

Odnosząc się do sposobu uchylecia przez Radę Miejską uchwały z 19 października 2004 r. należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną, niezmiernie istotną kwestię, a mianowicie wejście w życie uchwały ze wsteczną mocą obowiązującą.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Kaletach w sposób istotnie naruszający prawo podjęła w § 2 uchwały przepis derogacyjny. W tym przypadku nie może bowiem mieć zastosowania regulacja szczególna z art. 4 ust. 2 lub art. 5 ustawy, pozwalająca na skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Rada bowiem w żaden sposób nie powołała się na szczególne okoliczności, usprawiedliwione ważnym interesem państwa, a dodatkowo pozostające w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego, które uzasadniałyby uchycenie uchwały Nr 156/XXVII/2004 z dnia 19 października 2004 r. – przepisem o wstecznej mocy obowiązującej. Uchylenie w całości tej uchwały (jak to wyżej podkreślono) skutkowałoby tym, że w Gminie Kalety nie obowiązywałyby w ogóle przepisy dotyczące obniżki wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a to z kolei oznaczałoby konieczność realizacji przez osoby zajmujące te stanowiska (i to od 1 września br.) zajęć w ramach pełnego pensum. Na sesji w dniu 25 sierpnia 2022 r. (ani też wcześniej) Rada Miejska w Kaletach nie podjęła bowiem uchwały, którą regulowałaby ww. obniżki wymiaru zajęć.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Kaletach naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy, a także art. 2 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej części.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 318/XXXVIII/2022 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Miasto Kalety – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz