



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 30 września 2022 r.

Poz. 4090

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.361.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 września 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XLII/302/2022 Rady Gminy Sorkwity z dnia 26 sierpnia 2022 r.** w sprawie określenia zasad i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach prowadzonych przez Gminę Sorkwity oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla pedagoga, pedagoga specjalnego, psychologa, logopedy i doradcy zawodowego.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Sorkwity, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1, ust. 3 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 3, 6, 6a, 7 pkt 2 i 7 pkt 3b, art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.), określiła zasady i rozmiar zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach prowadzonych przez Gminę Sorkwity oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla pedagoga, pedagoga specjalnego, psychologa, logopedy i doradcy zawodowego.

Przedmiotowa uchwała, celem zbadania jej legalności, została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2022 r., natomiast elektroniczny wniosek o publikację złożono w dniu 2 września 2022 r.

W myśl art. 42 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, 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. Natomiast w art. 42 ust. 7 pkt 2 ww. ustawy, ustawodawca zawarł upoważnienie dla organu prowadzącego szkołę do określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek, o których mowa w ust. 6 oraz przyznania zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

Stosownie zaś do art. 42 ust. 7 pkt 3b ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć 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.

Zgodnie z art. 91d pkt 1 tej ustawy, zadania i kompetencje określone w art. 42 ust. 7, wykonuje rada gminy.

Wydawane w ww. przedmiocie uchwały są aktami prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr XLII/302/2022 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 kwestionowanej uchwały postanowiono bowiem, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r. po jej uprzednim opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, bezsprzecznym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych

i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). W myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawa miejscowego, stanowione przez organ gminy, są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W związku z tym obowiązuje je wymóg określony w art. 4 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z treści cytowanego ust. 1 art. 4 wynika więc, że ustawodawca wprowadził domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego, która pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie. Przepis ust. 1 art. 4 ww. ustawy, zawiera też zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni.

Dodać należy, że wskazany powyżej obowiązek ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych, czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, a w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek wprowadzania aktów normatywnych w życie po upływie stosownego *vacatio legis* był podkreślany wielokrotnie (por. np. K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6, P 2/92, OTK 1993, nr 2, poz. 20, K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10, P 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 3, K 27/01, OTK 2001, nr 7, poz. 209).

Bieg terminu *vacatio legis* rozpoczyna się dopiero od dnia opublikowania prawidłowego tekstu uchwały. *Vacatio legis* ma charakter gwarancyjny. Ma ono za zadanie umożliwienie wszystkim zainteresowanym zapoznanie się z nowymi przepisami i przygotowanie się do ewentualnych zmian i konsekwencji, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie (tak np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2009 r., sygn. akt II GSK 1006/08).

Oznacza to zatem, iż w przypadku wszystkich aktów normatywnych prawodawca powinien ustanowić *vacatio legis* odpowiednie do ich treści i charakteru. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji (patrz orzeczenie TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, OTK 2001, nr 7, poz. 209).

Wskazać wszakże należy, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza wejście w życie aktów normatywnych, w terminie krótszym niż 14 dni od daty ich ogłoszenia, lecz dotyczy to przypadków uzasadnionych, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie. Wówczas najwcześniejszym dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1170/09 wskazał, że wyjątek ten nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego (nie mógł mieć zatem zastosowania w przypadku niniejszej uchwały), gdyż ze swej istoty mają one charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Ważny interes państwa nie jest więc przesłanką, która mogła by uzasadniać ich wprowadzenie w terminie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt I SA/Bk 495/21).

Z powyższego wynika zatem, że w każdym z przewidzianych cytowanymi przepisami przypadkach ogłoszenie aktu normatywnego jest niezbędne do jego wejścia w życie i niedopuszczalne jest, by obowiązywał on bez urzędowego „opublikowania” oraz, że 14-dniowe *vacatio legis* nie może być „skracane” w przypadku aktów prawa miejscowego.

Tym samym, stwierdzić trzeba, że regulacja § 5 kwestionowanej uchwały, która nie przewiduje ww. ustawowego okresu między publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Dodać też należy (co podniesiono na wstępie), że elektroniczny wniosek o publikację uchwały Nr XLII/302/2022 złożono w dniu 2 września 2022 r. Zgodnie z brzmieniem cytowanego powyżej § 5 uchwały, ów akt prawa miejscowego, miał wejść w życie z dniem 1 września 2022 r. Oznacza to, że w opisanej sytuacji ww. uchwała, mimo regulacji zakładającej uprzednie opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, miała wejść w życie jeszcze przed jej ogłoszeniem – czynność ta mogła być wykonana najwcześniej po złożeniu wniosku o publikację.

Określenie sposobu wejścia w życie aktu prawa miejscowego, tak jak to uczyniła Rada Gminy Sorkwity jest również niedopuszczalne z uwagi na fakt, że z jednej strony warunkuje wejścia w życie tego aktu od ogłoszenia w dzienniku urzędowym, z drugiej zakłada, że uchwała wejdzie w życie 1 września 2022 r. bez względu na to, czy została faktycznie opublikowana, czy też nie.

Czynność „ogłoszenia”, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko kreuje domniemanie autentyczności danego aktu prawa powszechnie obowiązującego, ale również decyduje prawnie o jego wejściu w życie. Zatem dopiero z chwilą urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego może być on stosowany przez organy państwa oraz przestrzegany przez obywateli i innych adresatów prawa (patrz podobnie postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 1991 r., S 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 30). Następstwem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest natomiast brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2020 r., sygn. akt I OSK 841/20, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 25 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 474/21, czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 829/20).

Tym samym, poprzez uchwalenie kwestionowanego przepisu uchwały i zbyt późne złożenie wniosku o jej ogłoszenie, organ stanowiący Gminy Sorkwity wyłączył konstytucyjny, warunkujący wejście w życie aktu prawa miejscowego, obowiązek jego ogłoszenia.

Ponieważ Rada Gminy Sorkwity określiła w sposób sprzeczny z prawem wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, co przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego, dlatego też należało stwierdzić nieważność uchwały w całości.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki