



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 08 sierpnia 2022 r.

Poz. 5155

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.685.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 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 XXXIX/348/2022 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Czernichów, w części określonej w § 4 w zakresie wyrazów *z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą*, jako sprzecznej 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” w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) i § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „Zasady techniki prawodawczej”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Gminy Czernichów podjęła uchwałę Nr XXXIX/348/2022 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Czernichów. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2022 r.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i c oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 poz. 1762 ze zm.).

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

W § 4 uchwały Rada Gminy określiła, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.* Z kolei zgodnie z § 5 uchwały: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 4 uchwały o wejściu w życie uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, to jest z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany

w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. W ocenie organu nadzoru również przepis o wejściu w życie winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować. Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 4 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia oraz drugą - według której obowiązuje ona od dnia 1 września 2022 r.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) "Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia", 2) "Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 2a) "Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia"; 3) "Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia" albo "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 4) "Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)"; 5) "Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia"; 6) "Ustawa wchodzi w życie ...; z wyjątkiem art. ....; który wchodzi w życie ..."; 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r. sygn. akt II SA/Op 556/12 uznał, że: "Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości". Stwierdzić należy, że rozróżnienie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak "wejście w życie uchwały", "moc obowiązująca uchwały", czy wreszcie "stosowanie uchwały", i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami Zasad techniki prawodawczej, ale również może naruszać art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższe pozwala uznać, że kwestionowana regulacja § 4 uchwały istotnie narusza prawo, ponieważ tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały.

Z niniejszej sprawy wynika, że wolą Rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 września 2022 r. Zatem Rada Gminy Czernichów winna była sformułować przepis § 4 uchwały o wejściu w życie w następujący sposób: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r." Taka treść postanowienia pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Należy jednak podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, albowiem do uchwały będącej aktem prawa miejscowego, stanowionym przez Radę Gminy, stosuje się zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określone również w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ogłaszanie aktów prawa miejscowego stanowionego przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, wynika wprost z art. 13 pkt 2 ww. ustawy, natomiast stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 tej 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”. Oznacza to, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Niedopuszczalne jest natomiast ustalanie jako daty wejścia w życie uchwały daty poprzedzającej jej dzień ogłoszenia w dzienniku urzędowym, skoro to ta publikacja warunkuje nabycie przez nią mocy obowiązującej.

Ww. termin ustawy ma charakter terminu minimalnego, a lokalny prawodawca może ustalić późniejszy termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, jak to ma miejsce w przypadku wejścia w życie przedmiotowej uchwały. Nie powinny być jednak ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Krakowie w wyroku z dnia 19 maja 2020 r. sygn. akt III SA/Kr 317/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: „Ogłoszenie aktu prawa miejscowego w oficjalnym publikatorze jest zatem warunkiem jego wejścia w życie, zaś niewykonanie obowiązku publikacji jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje bowiem nieuzyskaniem przez niego mocy obowiązującej”.

Przenosząc powyższe na grunt ocenianej uchwały należy wskazać, że dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały i wypełniania zasady prawidłowej legislacji koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie wyrazów *z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą*.

Omawiane 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. 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 Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/348/2022 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Czernichów – w części określonej w *petitum*, 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**