



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 03 października 2022 r.

Poz. 6083

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.778.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XLV/554/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 24 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Toszek, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i ust. 2 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”, w związku 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 24 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Toszku przyjęła uchwałę Nr XLV/554/2022 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Toszek, dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałą Rada dokonała zmiany § 2 uchwały Nr XX/128/2016 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 29 marca 2016 r.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2022 r.

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

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

W treści § 1 uchwały wskazano, co następuje:

*§ 2 Uchwały Nr XX/128/2016 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, zatrudnionych w szkołach i ustalenia obowiązkowego wymiaru godzin niektórych nauczycieli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Toszek otrzymuje brzmienie:*

*§ 2. Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, dla nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze, nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela ustala się następująco:*

<i>Lp.</i>	<i>Stanowisko</i>	<i>Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin</i>
<i>1.</i>	<i>Pedagog</i>	<i>22</i>
<i>2.</i>	<i>Pedagog specjalny</i>	<i>22</i>
<i>3.</i>	<i>Psycholog</i>	<i>22</i>
<i>4.</i>	<i>Logopeda</i>	<i>22</i>
<i>5.</i>	<i>Terapeuta pedagogiczny</i>	<i>22</i>
<i>6.</i>	<i>Doradca zawodowy</i>	<i>22</i>
<i>7.</i>	<i>Nauczyciel przedszkola pracujący z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze</i>	<i>22</i>

Wymaga podkreślenia, że § 2 uchwały Nr XX/128/2016 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 29 marca 2016 r. utracił moc na podstawie § 3 uchwały Nr XLVII/393/2018 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 16 maja 2018 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Toszek (publ. Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 22 maja 2018 r., poz. 3366 – uchwała weszła w życie w dniu 1 września 2018 r.).

Wobec powyższego, Rada Miejska nie mogła dokonać nowelizacji (zmiany) ww. przepisu uchwały, gdyż on już nie obowiązuje. Należy mieć na uwadze, że uchwała Nr XLV/554/2022 jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być skonstruowana poprawnie językowo i logicznie oraz 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 regułę postępowania wyznacza dany przepis (np. czy dany przepis obowiązuje), a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Skoro nowelizowany przepis już nie obowiązuje to Rada nie może wprowadzać do obrotu prawnego przepisu, który nadaje mu nowe brzmienie. Należy przy tym podkreślić, że przyjęcie poglądu przeciwnego, mogłoby zagrażać pewności i bezpieczeństwu obrotu prawnego, a tym samym godzić w ustaloną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Dodatkowo należy podkreślić, że Rada Miejska w celu ponownego ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 7 ustawy z dnia Karta Nauczyciela, nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Toszek powinna dokonać zmiany uchwały Nr XLVII/393/2018 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 16 maja 2018 r. (a nie uchwały XX/128/2016 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 29 marca 2016 r.), gdyż ta uchwała obecnie reguluje ww. materię.

Konkludując, Rada Miejska w Toszku nie była uprawniona do zmiany § 2 uchwały Nr XX/128/2016 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 29 marca 2016 r., gdyż utracił on już moc w dniu 1 września 2018 r. Powyższe naruszenie prawa, stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

*1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*

## 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Natomiast z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 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.* Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on 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, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Jednakże Rada nie załączyła do uchwały uzasadnienia i nie wykazała, że zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające nadanie przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

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. Dla takiego wejścia w życie aktu niezbędne jest wskazanie, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawienie argumentów na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki, w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające swoje działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest również uzasadnienie uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Toszku podejmując niniejszą uchwałę istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Zgodnie z § 3 uchwały: *Uchwała wchodzi w życie 1 września 2022 r. po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* Powyższą regulacją uchwały Rada Miejska nie zachowała wymaganego 14 dniowego okresu *vacatio legis* od chwili jej podjęcia do wejścia w życie. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 31 sierpnia 2022 r. pod poz. 5407, a więc datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały powinien być dzień 15 września 2022 r., tymczasem uchwała weszła w życie już od 1 września 2022 r. Tym samym nie zachowano wymaganego 14 dniowego okresu *vacatio legis* od chwili jej ogłoszenia do wejścia w życie.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Toszku podejmując przedmiotową uchwałę w sposób istotny naruszyła przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Powyższe istotne naruszenie prawa, również stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Jak już wyżej wskazano, 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLV/554/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 24 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Toszek, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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**