



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 października 2022 r.

Poz. 6184

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.813.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2022 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr XXXIX/404/2022 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych oraz nauczycieli praktycznej nauki zawodu zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Będziński, 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), 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 29 sierpnia 2022 r. Rada Powiatu Będzińskiego przyjęła uchwałę Nr XXXIX/404/2022 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych oraz nauczycieli praktycznej nauki zawodu zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Będziński, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i lit. d ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.).

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

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała zgodnie z § 4 uchwały *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.*

Jednakże 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 powiatowym wynika, iż: *Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – o czym stanowi art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 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. 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 skrócenie *vacatio legis*.

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 Powiatu określając wejście w życie kwestionowanej uchwały winna zachować minimalne *vacatio legis* przewidziane dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Nie ma bowiem podstawy zastosowania przez lokalnego prawodawcę reguł, wynikających z wyżej powołanego art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zgodnie z § 4 uchwały: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.* Powyższą regulacją uchwały Rada Powiatu 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 1 września 2022 r. pod poz. 5417, a więc datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały powinien być dzień 16 września 2022 r., tymczasem uchwała weszła w życie już od 1 września 2022 r. Tym samym skrócono (pominięto) okres *vacatio legis* dla obowiązywania tego aktu. Podkreślić należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązującej uchwały tj. Uchwały nr X/145/2019 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 23 września 2019 r. w sprawie przyjęcia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół i placówek nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy - Karta Nauczyciela, a zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Będziński, zmianie uległ tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych z 20 godzin tygodniowo na 22 godziny tygodniowo. Mając na uwadze, iż dokonano zwiększenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin, brak jest zatem możliwości skrócenia okresu *vacatio legis* dla tego aktu.

Zauważyć należy, że wprawdzie pismem nr BR.0711.7.2022 z dnia 27 września 2022 r. Starosta Będziński złożył wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji. W piśmie tym Starosta Będziński wyjaśnia, że wprowadzone przedmiotową uchwałą zmiany miały na celu zwiększenie dostępu dzieci i młodzieży do wczesnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, udzielanej przez specjalistów zatrudnionych w szkołach we współpracy z nauczycielami, wzmocnienie profilaktyki oraz wzrost wykrywalności jak najwcześniej trudności w rozwoju i funkcjonowaniu uczniów. Zatem to ochrona zdrowia psychicznego uczniów, będąca wartością konstytucyjną, może stanowić przyczynę uzasadniającą odstępianie od zasady co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza zasady dobrej legislacji. Należy bowiem podkreślić, że uchwała ta nie dotyczy bezpośrednio ochrony zdrowia psychicznego uczniów, bowiem adresatami tej uchwały są nauczyciele specjaliści. Nie można zatem mówić o konieczności ochrony donośniejszej wartości konstytucyjnej. Adresaci norm prawnych zawartych w przedmiotowej uchwale powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Podjęta przez Radę Powiatu uchwała rodzić będzie dla nich bezpośrednio konsekwencje, polegające na zwiększeniu tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin. Zatem zwiększenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli specjalistów stanowi na ich niekorzyść i pozbawia ich nabytych wcześniej uprawnień. Dokonywanie zmian w prawie nie może zaskakiwać adresatów norm prawnych. W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków obowiązującymi przepisami prawa miejscowego ze skróconym okresem *vacatio legis* w omawianym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

W tym miejscu należy wskazać, iż okres między urzędowym ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych) powinien być w każdy przypadku tak ustalony, aby zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji (por. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r. sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). „Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r. sygn. akt K. 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych przyjmuje się, że wyznaczony przez art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 14-dniowy okres *vacatio legis* jest „minimalnym standardem” (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. sygn. akt K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r. sygn. akt I SA/Gl 348/18). Obowiązek zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Nowe regulacje prawne powinny być zatem wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu Będzińskiego podejmując przedmiotową uchwałę w sposób istotny naruszyła przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Powyższe istotne naruszenie prawa 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/404/2022 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 29 sierpnia 2022 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców

zawodowych oraz nauczycieli praktycznej nauki zawodu zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Będziński – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy