



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 listopada 2022 r.

Poz. 4891

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.157.2022.AKR WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 3 listopada 2022 r.

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 XXVIII/284/2022 Rady Gminy Siemiatycze z dnia 30 września 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego wymiaru godzin pracy dla dyrektorów szkół i przedszkola, nauczycieli pedagoga, pedagoga specjalnego, logopedy, psychologa, doradcy zawodowego, terapeuty pedagogicznego, nauczycieli przedszkola pracujących z grupami obejmującymi dzieci w wieku 6 lat i młodsze.

UZASADNIENIE

W dniu 30 września 2022 r. Rada Gminy Siemiatycze podjęła uchwałę Nr XXVIII/284/2022 w sprawie określenia tygodniowego wymiaru godzin pracy dla dyrektorów szkół i przedszkola, nauczycieli pedagoga, pedagoga specjalnego, logopedy, psychologa, doradcy zawodowego, terapeuty pedagogicznego, nauczycieli przedszkola pracujących z grupami obejmującymi dzieci w wieku 6 lat i młodsze.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 października 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż w części badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 28 października 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Mocą przedmiotowej uchwały organ stanowiący gminy postanowił w treści § 6, że akt ten wchodzi w życie z dniem podjęcia i obowiązuje od 1 września 2022 roku, zaś w § 7, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że analizowana uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) dalej jako „ustawa”, 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. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 zgodnie z którym 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.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie mijało przynajmniej 14 dni. Zwrócić należy uwagę, że obowiązek ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* ma na celu zachowanie bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowanie praw nabytych czy ochronę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, których źródłem jest zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma umożliwić nie tylko zaznajomienie się z nowym prawem, ale również dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji (vide: orzeczenie TK z dnia 3 października 2001 r. sygn. akt. K 27/01 OTK 2001 nr 7 poz. 209).

Tymczasem w analizowanej uchwale będącej aktem prawa miejscowego nie dość, że brak *vacatio legis* to jednocześnie z § 6 wynikają dwie dyspozycje: pierwsza – uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i druga – uchwała obowiązuje od 1 września 2022 roku.

W ocenie organu nadzoru wejście z życia uchwały zostało zredagowane w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji.

Reguły redagowania uchwał, wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności z § 6 ZTP - przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, w związku z § 141 ZTP - do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.

Nie ulega więc wątpliwości, że z treści przepisu powinno jasno wynikać od kiedy dany akt wchodzi w życie, określając w sposób jasny i czytelny od kiedy adresaci norm w nim zawartych winni je stosować.

W myśl § 45 ust. 1 ZTP, 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 pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „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) podkreślił, 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. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej”.

Podsumowując powyższe stwierdzić należy, że użycie przez organ stanowiący takich pojęć, jak: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” i „uchwała obowiązuje od 1 września 2022 roku” powoduje, że przepis staje się niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne odnośnie terminu wejścia w życie tym

samym utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei musi zostać ocenione jako istotne naruszenie prawa, sprzeczne zarówno ze wskazanymi regułami ZTP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa w postaci niewłaściwego określenia momentu wejścia w życie analizowanej uchwały, a tym samym naruszenia wymogów prawidłowej promulgacji należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania badanej uchwały z obrotu prawnego w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik