AO+20FA

URZĄD GMINY W ŻYRAKOWIE
Wpł. dn. 07. 10. 2022
L.dz. 14236
Podpis

WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2022-10-04

P.II. 4131.2.231.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

słów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r." w § 4 uchwały Nr XXXVII/466/22 Rady Gminy Żyraków z dnia 2 września 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Żyraków.

UZASADNIENIE

W dniu 2 września 2022 r. Rada Gminy w Żyrakowie podjęła uchwałę Nr XXXVII/466/22 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Żyraków.

W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji

wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Powtórzeniem przepisu konstytucyjnego jest art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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 ze zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzą w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei według art. 4 ust. 2 ustawy 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 wżycie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Przedmiotowa uchwała, w związku z rodzajem zawartych w niej norm prawnych, jest aktem prawa miejscowego i powinna podlegać wyżej wymienionym regułom publikacji i wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych z zachowaniem odpowiedniego terminu vacatio legis, który służy m.in. zapoznaniu się z nowymi rozwiązaniami przez adresatów norm prawnych.

Jednakże w § 4 powyższej uchwały wprowadzono zapis, zgodnie z którym wchodzi ona w życie z dniem po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.

W orzecznictwie niejednokrotnie już wskazywano, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (zob. np. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r. sygn. akt II FSK 1271/19). Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10

kwietnia 2017 r. sygn. akt I SA/Łd 633/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Lu 315/20).

Przepis § 4 uchwały jest wewnętrznie sprzeczny i może wprowadzać w błąd, co do daty jej wejścia w życie. Stanowi to w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa.

Podkreślić również należy, iż wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego, gdyż ze swej istoty mają one charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym tj. interesie danej jednostki samorządu terytorialnego. Ważny interes państwa nie jest więc przesłanką, która mogłaby uzasadniać ich wprowadzenie w terminie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2010 r., I OSK 1170/09).

Na kategoryczny bowiem charakter przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca uwagę rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn.akt II GSK 632/10. NSA stwierdza, iż przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jat też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie sposób nieprawidłowy. Nadto NSA w uzasadnieniu swojego orzeczenia przypomniał, iż obowiązek wprowadzenia vacatio legis do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił również uwagę, iż uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich działania uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru, przedmiot uregulowania objęty uchwałą nie uzasadnia więc nadania mocy wstecznej badanej uchwale. Postanowienia zawarte w przedmiotowej uchwale ma bowiem rodzić skutki prawne, czyli faktycznie wejść w życie już 1 września 2022 r. a więc przed ogłoszeniem i formalnym wejściem w życie uchwały.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Żyraków.
2. Przewodniczący Rady Gminy w Żyrakowie.