



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 24 stycznia 2025 r.

Poz. 498

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.18.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r.” uchwały Nr VII/49/24 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół i poradni psychologiczno - pedagogicznej prowadzonych przez Powiat Bielski.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu w Bielsku w dniu 30 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr VII/49/24 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół i poradni psychologiczno - pedagogicznej prowadzonych przez Powiat Bielski, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 grudnia 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Mocą przedmiotowej uchwały organ stanowiący powiatu postanowił w § 4 aktu, iż „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r.”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja prawna odnosząca się do określenia daty wejścia w życie niniejszej uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. sprzecznie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa”.

Uchwała podejmowana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 roku - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986) stanowi bezspornie akt prawa miejscowego, gdyż zawarte w niej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów). Charakter prawny przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego potwierdza także liczne orzecznictwo sądowno administracyjne (vide: wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Lu 786/21, uchwała 7 sędziów NSA z dnia 24 września 2001 r., sygn. akt OPS 7/01; wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 323/11; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 1191/05). W konsekwencji, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy. Do aktów prawa miejscowego znajduje również zastosowanie przepis art. 4 ustawy, w myśl którego 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 (ust. 1).

Przedmiotowa uchwała w § 4 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r.”. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt IPZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem 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.

Opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, gdyż pozostaje ono w sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, wynikającym z przepisu art. 2 Konstytucji RP.

Wyjaśnienia jednocześnie wymaga, iż organ nadzoru nie podziela stanowiska przedstawionego przez Starostę Powiatu Bielskiego w piśmie z dnia 23 stycznia 2025 r., znak OK.4323.52.2024 w zakresie uznania, iż postępowanie nadzorcze w stosunku do analizowanej uchwały jest bezprzedmiotowe z uwagi na regulację art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w brzmieniu: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Podkreślenia wymaga, iż organ nadzoru nie neguje możliwości zastosowania, należycie uzasadnionej retroakcji w stosunku do aktów prawa miejscowego i w pełni zgadza się z poglądem, że przepisy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Jednakże w przypadku analizowanej uchwały **nie ma miejsca nadanie jej wstecznej mocy obowiązującej**, a określenie dwóch różnych momentów wejścia w życie uchwały.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie nieważności wskazanej w sentencji części jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy 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
Urszula Matusiewicz-Jasińska