



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia środa, 2 listopada 2022 r.

Poz. 3937

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.250.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 października 2022 r.

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 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 3 uchwały nr LX/532/2022 Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie z dnia 26 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu na nagrody za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze nauczycieli w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.”

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2022 r. Rada Miejska w Nowej Sarzynie podjęła uchwałę nr LX/532/2022 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu na nagrody za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze nauczycieli. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 września 2022 r. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6 i 6a, art. 34a w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.).

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje: Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r. poz. 1461) 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”. Zatem prawodawca miejscowy ma możliwość określenia wejścia w życie aktu prawa miejscowego w terminie dłuższym niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia takiego aktu w dzienniku urzędowym. Z kolei ust. 2 art. 4 tego artykułu stanowi, że 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 w myśl art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych cyt.: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W § 3 ocenianej uchwały zapisano: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.”.

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być 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 regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Wskazane wyżej reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Zdaniem organu nadzoru również przepis o wejściu w życie uchwały winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować. Wymogu tego nie spełnia kwestionowany przepis § 4 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, i drugą - według której obowiązuje ona od 1 września 2022 r.

Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości.” Stwierdzić też należy, że rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: „wejście w życie uchwały”, (przyszła) „moc obowiązująca uchwały” czy wreszcie „stosowanie uchwały”, i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami ZTP, ale również może naruszać Konstytucję RP.

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. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019r. 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. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2017r. sygn. akt I SA/Łd 633/17, WSA w Lublinie z dnia 3 listopada 2020r. sygn. akt II SA/Lu 315/20).

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 3 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały. Przepis ten jest wewnętrznie sprzeczny i może wprowadzać w błąd, co do daty jej wejścia w życie. Stanowi to w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa. Zdaniem organu nadzoru, z powyższego przepisu uchwały wynika jednak również, że wolą Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej daty, tj. od dnia 1 września 2022r. Zatem Rada Miejska winna powinna posługiwać się w przepisach końcowych jedynie wyrażeniem: „wchodzi w życie”, gdyż dodanie sformułowania „z mocą obowiązującą od...”, wyznaczając przy tym dwie różne daty, powoduje, że przepis ten staje się niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy. Adresat, który odczytuje taką normę, nie wie, czy przepisy będą go obowiązywać i będą mogły być wobec niego stosowane od daty wejścia w życie, czy od daty nabrania mocy obowiązującej przez akt (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2021r. sygn. akt II SA/Ol 218/21). Taki zapis pozostawałby w zgodzie z odpowiednim stosowaniem wzorca wynikającego z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ZTP i nie pozostawiałby żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie

wiązać adresatów. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym.

Dodatkowo wyjaśnić należy, że nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się, że zakaz lex retro non agit dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z dnia 30 listopada 1993 r. sygn. akt K 18/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 41; wyrok z dnia 27 lutego 2002 r. sygn. akt K 47/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 6; orzeczenie z dnia 19 października 1993 r. sygn. akt K 14/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 35; wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. akt P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 15). Z powyższych względów uchwała Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie powinna zawierać stosowne uzasadnienie nadania jej mocy od 1 września 2022 r. W przedmiotowej sprawie nie wykazano, że wejście w życie zaskarżonej uchwały z dniem 1 września 2022 r. realizuje inną donioślejszą zasadę konstytucyjną.

Dodatkowo podkreśla się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć, co do zasady, ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. wyroki NSA z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt II FSK 1272/09, Lex nr 745595 oraz z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt II FSK 3195/12, Lex nr 1628700).

Z tych wszystkich względów organ nadzoru wyraża pogląd, że treść § 3 kwestionowanej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Data wejścia w życie 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. W konsekwencji wskazaną regulację - jako sprzeczną z prawem - należy usunąć z obrotu prawnego.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru