



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 2 stycznia 2025 r.

Poz. 1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.380.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XII/95/24 Rady Miejskiej w Pasłęku z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr VI/67/11 Rady Miejskiej w Pasłęku z dnia 1 lipca 2011 roku w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania dodatku mieszkaniowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pasłęku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 pkt 1 i ust. 6a i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.), a także rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2024 r., poz. 755) - podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały nr VI/67/11 Rady Miejskiej w Pasłęku z dnia 1 lipca 2011 roku w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania dodatku mieszkaniowego. Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2024 r.

Określając w treści § 2 kwestionowanej uchwały termin jej wejścia w życie, Rada Miejska w Pasłęku postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz podaniu do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miejskim w Pasłęku i publikację w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Pasłęku i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu wejścia w życie uchwały, rażąco narusza prawo, co przekłada się na ważność całego aktu prawnego.

Przedmiotowa uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego. Wskazać bowiem należy, że jest to akt prawny o charakterze generalnym, skierowany do nieograniczonego kręgu adresatów, powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Stosownie zaś do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, 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). W myśl art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez gminę. W związku z tym, obowiązuje je także wymóg określony w art. 4 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące

ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Dodatkowo należy wskazać, że sposób regulacji materii „wejścia w życie” został unormowany w § 45 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) dalej ZTP. Zgodnie z § 143 ZTP, powyższy przepis należy stosować również odpowiednio do aktów prawa miejscowego. W § 45 ust. 1 ZTP wskazano, jak powinny być skonstruowane przepisy dotyczące wejścia w życie aktu normatywnego:

- 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. ...).

Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 ZTP ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród regulacji wymienionych w § 45 ust. 1.

Należy zwrócić uwagę na dwa kluczowe elementy konstrukcji § 2 przedmiotowej uchwały przyjętej przez Radę Miejską w Pasłęku. W szczególności w analizowanej regulacji użyto zwrotów „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego” oraz „wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.”. W ocenie organu nadzoru, pierwsze sformułowanie nie wskazuje na akt o cechach generalnych i abstrakcyjnych, gdyż opublikowany może być również akt nie będący aktem prawa miejscowego. Drugie zaś sformułowanie może budzić przekonanie, iż przedmiotowa uchwała obowiązuje od wskazanej daty niezależnie od tego, czy zostanie opublikowana, czy nie.

Stwierdzenie, że uchwała podlega ogłoszeniu i wskazanie daty dziennej wejścia jej w życie powoduje, że akt ten wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. bez względu na to, czy zostanie on opublikowany we właściwym organie promulgacyjnym. Takie określenie wejścia w życie jest właściwe dla innych aktów prawnych, które podlegają informacyjnie ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czyli ich obowiązywanie (wejście w życie) nie jest uzależnione od ogłoszenia w tym dzienniku. Określenie wejścia w życie przedmiotowej uchwały w sposób, w jaki uczyniła to Rada Miejska w Pasłęku, nie nadaje jej przymiotu aktu prawa miejscowego, a także wprowadza w błąd adresatów norm prawnych, co do kwalifikacji aktu prawnego, jako źródła prawa. Dodatkowo spójnik „i” w żaden sposób nie rozwiązuje tego problemu, bowiem inna jest data wejścia w życie aktu na podstawie wskazanego w § 2 terminu i inna na podstawie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W teorii tworzenia prawa podkreśla się, że tekst aktu normatywnego powinien być tak zredagowany, by jego adresat był w stanie go zrozumieć, tzn., by adresat norm zawartych w danym akcie prawnym wiedział, jak prawodawca nakazuje mu się zachować (tak m.in. J. Wróblewski: Zasady tworzenia prawa, Warszawa 1989, s. 137.) Niezrozumienie przepisów przez ich adresatów może być przyczyną niezrealizowania woli ustawodawcy. W ten sposób komunikatywność języka prawnego może wpływać na skuteczność ustanawianych norm prawnych. Zasada ta została spożytywizowana w § 6 ZTP który wymaga, aby przepisy ustawy (aktu prawa miejscowego również - § 143 zasad) redagować tak, by dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (por. Wyrok NSA z 20.12.2022 r., sygn. akt III OSK 7268/21, LEX nr 3482416).

Ponadto prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego.

W związku z tym, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie powinno być jej ogłoszenie w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym. Postanowienia zawarte w § 2 przedmiotowej uchwały nie spełniają tego warunku, tym samym naruszają wymienione wyżej przepisy. Ponieważ brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski