



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 czerwca 2023 r.

Poz. 5802

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.273.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od" uchwały nr XLIX/318/2023 Rady Gminy Drawsko z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLV/305/2018 w sprawie regulaminu wynagradzania i przyznawania dodatków nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Drawsko - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Drawsko podjęła uchwałę nr XLIX/318/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XLV/305/2018 w sprawie regulaminu wynagradzania i przyznawania dodatków nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Drawsko, dalej jako "uchwała zmieniająca".

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.)".

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 kwietnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 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 "u.o.a.n.": "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.

W § 4 uchwały zmieniającej rada postanowiła: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2023 r."

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały zmieniającej 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 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze 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 regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19, CBOSA, zajął stanowisko, według którego: "uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego".

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego 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), dalej jako "ZTP", w szczególności § 6 i § 25 w zw. 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 (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

W ocenie organu nadzoru, również przepis o wejściu w życie uchwały zmieniającej 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 zmieniającej. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała zmieniająca wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, i drugą - według której obowiązuje ona od 1 września 2023 r.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, 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 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12, CBOSA, uznał, 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".

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 4 uchwały zmieniającej narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 4 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1071/22, CBOSA). Z niniejszej sprawy wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 września 2023 r. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie uchwały zmieniającej w sposób następujący: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2023 r.". Taki zapis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że uchwała zmieniająca stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym. Uchwała zmieniająca została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 8 maja 2023 r. pod pozycją 4790, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

W związku z publikacją uchwały zmieniającej w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a także wolą rady gminy wynikającą z treści § 4 uchwały zmieniającej, żeby uchwała zmieniająca weszła w życie z dniem 1 września 2023 r., dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały zmieniającej oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym, a zarazem wystarczającym, jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały zmieniającej w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od".

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Drawsko

Wójt Gminy Drawsko