



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 października 2016 r.

Poz. 5261

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.507.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 października 2016 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 814)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu Pszczyńskiego Nr XX/162/16 z dnia 31 sierpnia 2016r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/244/2005 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 18 maja 2005r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów i psychologów zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Pszczyński w całości, jako sprzecznej z przepisem art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 296 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, podjętą na sesji w dniu 31 sierpnia 2016r. Rada Powiatu Pszczyńskiego dokonała zmiany uchwały własnej Nr XXXI/244/2005 z dnia 18 maja 2005r. W podstawie prawnej niniejszej uchwały wskazano m.in. przepis art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela. Na marginesie wskazać należy, że Rada w podstawie prawnej uchwały wskazała nieaktualny publikator - tekst jedn. z 2014r., poz. 191 z późn. zm. - mimo, iż w tym dniu obowiązywał tekst jednolity ustawy w brzmieniu ogłoszonym w Dzienniku Ustaw z 2016r. pod pozycją 1379.

Uchwała rady powiatu podjęta na podstawie powyższego przepisu ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Normy w niej zawarte noszą w sobie cechy generalności (czyli nie odnoszą się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów - pracowników pedagogicznych - zarówno aktualnych, jak i przyszłych) i abstrakcyjności (tj. mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), a poprzez swój charakter kształtują sytuację prawną jej adresatów. Należy wskazać, iż każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo upoważniony do tego organ administracji publicznej, w granicach tego upoważnienia, staje się aktem powszechnie obowiązującym - aktem prawa miejscowego. Zatem tego rodzaju akt normatywny, powinien zostać bezwzględnie ogłoszony, czyli podany do publicznej wiadomości, w sposób określony przepisami ustawy. To zapewni uzyskanie przez ten akt mocy obowiązującej i jego wejście do obrotu prawnego, a ponadto jego adresatom - członkom społeczności lokalnej - zapewni możliwość zapoznania się z jego treścią.

W zakresie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych ustawa o samorządzie powiatowym (art. 44) odsyła do regulacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która w art. 2 ust. 1 wskazuje, iż ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. 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 (art. 4

ust. 1 ustawy). Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z ustawy o samorządzie powiatowym oraz z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa. Urzędowa publikacja aktu prawnego pełni bowiem nie tylko funkcję informacyjną, ale przede wszystkim "promulgacyjną". Z funkcją "promulgacyjną" związane są takie konstrukcje prawne, jak: domniemanie autentyczności, zakaz działania prawa wstecz, itp. Z tego właśnie powodu przepisy odwołujące się do ogłoszenia aktu prawnego, dotyczą nie jakiegokolwiek ogłoszenia, lecz ogłoszenia urzędowego, które - nade wszystko - nadaje mu jednocześnie moc obowiązującą.

Reasumując, zarówno art. 88 Konstytucji RP, jak i powołane przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wykluczają zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Konsekwencją zatem zaniechania ogłoszenia aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym, jest nieistnienie tego aktu w obrocie prawnym - jako aktu powszechnie obowiązującego na danym terenie.

Organ nadzoru dokonał analizy kwestionowanej uchwały przy uwzględnieniu powyższych wywodów. Wymaga podkreślenia, że postanowienie § 3 uchwały wskazuje, iż Rada potraktowała podjętą uchwałę jako akt prawa miejscowego. Przepisem tym Rada uzależniła bowiem jej wejście w życie od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem w przedmiotowej sprawie, uchwała pierwotna - *uchwała Nr XXXI/244/2005 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 18 maja 2005r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów i psychologów zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Pszczyński*, zarówno w dniu podjęcia uchwały zmieniającej, jak również w dniu jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, nie miała mocy obowiązującej, nie odpowiadała wymaganiom stawianym kategorii aktów prawa miejscowego przez wyżej wskazane przepisy, w szczególności nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała ta zawiera w swej treści przepis o wejściu w życie „z dniem podjęcia”; nie złożono również do redakcji dziennika urzędowego wniosku o jej publikację. Oznacza to, że nie nabyła ona dotychczas mocy obowiązującej.

Wobec powyższego, uchwałę zmieniającą, już obowiązującą w dacie wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego (bowiem weszła w życie po upływie 14 dni od dnia 13 września 2016r.), należy uznać za bezprzedmiotową, jako że dotyczy ona wprowadzenia zmian w akcie, który nie funkcjonuje w obrocie prawnym. Natomiast samoistne obowiązywanie uchwały nowelizującej jest oczywiście niedopuszczalne, uchwała taka nie posiada bowiem samodzielnego bytu prawnego, ale jest związana z uchwałą, którą zmienia. Z tego też względu uchwałę Nr XX/162/16 Rady Powiatu Pszczyńskiego należy uznać za istotnie naruszającą art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Takie działanie bowiem jest sprzeczne zarówno z zasadą pewności prawa i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji (art. 2), jak również z – wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej – zasadą legalizmu, czyli działania przez organy władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

W przekonaniu organu nadzoru, jedynym sposobem na doprowadzenie w przedmiotowej sprawie do stanu zgodnego z prawem jest uchylenie uchwały Nr XXXI/244/2005 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 18 maja 2005r. a następnie kompleksowe uregulowanie ww. materii w uchwale, której wejście w życie będzie odpowiadało wymogom przewidzianym przez ustawodawcę dla aktów prawa miejscowego.

Wymaga podkreślenia, iż – inaczej niż przyjęto w § 3 kwestionowanej uchwały – początkowa data obowiązywania takiego aktu może zostać wyznaczona dopiero na dzień następujący po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. O obowiązku zachowania wymaganego prawem *vacatio legis*, przesądził bowiem ustawodawca w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nadto nie stwierdzono przesłanek przemawiających za ewentualnym zastosowaniem w takim przypadku art. 5 tej ustawy.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak