



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2023 r.

Poz. 836

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.41.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/651/2022 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany 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 nauczycielom zatrudnionym w jednostkach oświatowych, dla których Gmina Miasta Jaworzna jest organem prowadzącym, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP.”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XLIX/651/2022 w sprawie zmiany 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 nauczycielom zatrudnionym w jednostkach oświatowych, dla których Gmina Miasta Jaworzna jest organem prowadzącym.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada dokonała zmiany 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 nauczycielom zatrudnionym w jednostkach oświatowych, dla których Gmina Miasta Jaworzna jest organem prowadzącym, stanowiącego Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXXIII/425/2021 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 24 czerwca 2021 r.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych 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. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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.

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem, ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. Zawarta w § 4 badanej uchwały regulacja o następującym brzmieniu: *Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Z uwagi na przywołany przepis ustawowy, kwestionowana uchwała powinna wejść w życie najwcześniej po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, tymczasem zgodnie z postanowieniem § 4 kwestionowanej uchwały, może ona wejść w życie przed upływem tego terminu. Regulacja przewidująca, iż uchwała wchodzi w życie 14 dni od jej ogłoszenia pozwala jej bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. W ocenie organu nadzoru, termin wejścia w życie uchwały powinien być wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy adresat jej przepisów mógł wyczytać z jej treści, od kiedy uchwała będzie obowiązywać. Przyjęte przez Radę rozwiązanie (§ 4 uchwały) jest niejasne i może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych. Pozostaje zatem w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Ponadto trzeba zauważyć, że z analizy postanowień uchwały wynika, iż intencją Rady było zastosowanie „standardowego” 14-dniowego okresu *vacatio legis*. W analizowanym przypadku Rada bowiem w żaden sposób nie powołała się na szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że nawet w przypadku zastosowania regulacji szczególnej z art. 4 ust. 2 ustawy, pozwalającej na skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*, konieczne jest precyzyjne wskazanie daty wejścia w życie uchwały, co w tym przypadku nie nastąpiło.

W tym miejscu należy również wskazać również na treść § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”; 3a) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Uchwała wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ...”;
- 7) „Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Pismem z dnia 20 stycznia 2023 r. o znaku ED.EO.4424.53.2023 Gmina Miasta Jaworzna ustosunkowała się do zarzutów stawianych jej w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. W przedmiotowym piśmie Rada wskazała m.in., iż sformułowanie zawarte w § 4 uchwały „oznacza to samo co po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i ciężko sobie wyobrazić, że którykolwiek z potencjalnych adresatów uchwały mógłby zrozumieć to inaczej”.

Z przedstawionym stanowiskiem Rady nie sposób się zgodzić. Należy bowiem raz jeszcze podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenie dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej pod względem prawnym uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nie można przy tym domniemywać, że każdy potencjalny adresat uchwały zrozumie treść jej § 4 w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Adresaci uchwały mają bowiem prawa oczekiwać od lokalnego prawodawcy dokładnego i precyzyjnego ustalenia, w którym momencie zyskają przyznane uchwałą uprawnienia – już od pierwszego dnia po jej opublikowaniu, czy dopiero po upływie 14-dniowego terminu. Tymczasem, sposób sformułowania § 4 uchwały prowadzi do powstania stanu niepewności prawnej po ich stronie.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, iż z uwagi na wadliwość przepisu określającego moment jej wejścia w życie, uchwała musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości.

Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością aktu w całości. Niewątpliwie regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 78/08, CBOSA).

Reasumując, analizowana uchwała w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz