



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 512 .2019

Rada Powiatu, OSO

09.10.2019 RP

Olsztyn, dnia 9 października 2019 r.

Starostwo Powiatowe w Nidzicy		
Wpłynęło dnia		
2019 -10- 09		
1475c		
L.dz.	zał.	podpis

Podp. H. Parka
09.10.2019.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XI/68/2019 Rady Powiatu w Nidzicy z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Powiatu w Nidzicy Nr XLVI/273/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Nidzicy, powołując się na art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 1 ust. 1 pkt 12 i 14 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1287) oraz rozporządzenie 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 2014 r., poz. 416 ze zm.), podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 września 2019 r.

W § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i obowiązuje od 1 września 2019 r.

W ocenie organu nadzoru, ustalenie takiego sposobu wejścia w życie uchwały rażąco narusza prawo.

Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2019 r. poz. 1461) Stosownie do art. 4 ust. 1 ww. ustawy, 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 określi termin dłuższy.

Z powyższej normy wynika, iż warunkiem wejścia w życie aktu prawnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące jest jego publikacja oraz upływ co najmniej 14 dniowego terminu od dnia publikacji, zatem do prawidłowego określenia wejścia w życie aktu prawnego oba te warunki muszą być spełnione łącznie.

Wprawdzie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość wejścia w życie aktów normatywnych w terminie krótszym niż 14 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, jednakże norma ta modyfikuje jedynie warunek upływu terminu od dnia publikacji, nie zaś samej publikacji w dzienniku urzędowym.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że § 3 uchwały stanowiący o publikacji uchwały w dzienniku urzędowym i obowiązywaniu od 1 września 2019 r., rażąco narusza art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ponieważ brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego, koniecznym stało się stwierdzenie, nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że z naruszeniem prawa, podjęty został § 1 ust. 2 uchwały, odnoszący się do jednorazowego świadczenia na start. Zgodnie z art. 53a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), nauczyciel stażysta odbywający staż na stopień nauczyciela kontraktowego otrzymuje jednorazowe świadczenie na start w wysokości 1000 zł.

Podkreślić należy, że Rada Powiatu nie może regulować ani modyfikować w uchwale tego, co jest już uregulowane w akcie wyższego rzędu, tak jak ma to miejsce w ww. kwestionowanym przepisie. Uchwalając przepisy prawa miejscowego, Rada winna przestrzegać zasady przyzwoitej legislacji, a także przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), stanowiących,

w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa. Organ stanowiący gminy, uchwalając akt prawa miejscowego, zobowiązany jest do uwzględniania przepisów § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia. Stosownie do powołanych regulacji, w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Nie zamieszcza się także przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc przepisów modyfikujących ich treści. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych, powoduje rażące naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tych przepisów. Sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii, w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 722/17).

Ponadto wskazać należy, że w § 1 ust. 2 uchwały, wskazano, iż: *szczegółowe zasady otrzymania i wypłacania jednorazowego świadczenia [na start] określa w/w ustawa*. W ocenie organu nadzoru, przywoływane postanowienie jest niezrozumiałe, bowiem nie precyzuje ustawy, która miałaby określać zasady otrzymania i wypłacania ww. świadczenia. Dodatkowo, zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje zaś, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określają jednoznacznie hierarchię aktów prawnych, zgodnie z którą ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ponadto, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej buduje zamknięty katalog źródeł prawa w myśl reguły hierarchiczności, co oznacza, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi posiadać źródło w aktach wyższego rzędu. Ponadto przepisy aktów niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zawartych w aktach wyższego rzędu. Zgodnie z zasadami interpretacji,

w razie stwierdzenia sprzeczności przepisy prawa aktów wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Wobec czego, ww. postanowienia uchwały, nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa, bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (vide wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07, oraz z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12).

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chójecki

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Powiatu Nidzickiego,
Starosta Nidzicki.