



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920),

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt. 2)-7) uchwały Nr VI/41/2020 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 26 sierpnia 2020 roku w sprawie zmiany uchwały Nr IV/21/2020 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 maja 2020 roku w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę, zasady przyznawania dodatków do wynagrodzenia, innych dodatków oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród, dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Powiat Kłodzki.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2020 roku, działając na podstawie art. 12 ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), art. 49 ust. 2 oraz art. 91d pkt 1) ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela (Dz. U. 2019 r. poz. 2215), w związku z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. 2014 r. poz. 416 ze zm.), Rada Powiatu Kłodzkiego podjęła uchwałę Nr VI/41/2020 w sprawie zmiany uchwały Nr IV/21/2020 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 maja 2020 roku w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę, zasady przyznawania dodatków do wynagrodzenia, innych dodatków oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród, dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Powiat Kłodzki.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 sierpnia 2020 roku.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt. 2)-7) uchwały Nr VI/41/2020 Rady Powiatu Kłodzkiego z istotnym naruszeniem art. 85 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6, § 82, § 129 w zw. § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. 2016 r. poz. 283), polegającym na zmianie oraz uchyleniu przepisów uchwały, które zostały już wyeliminowane z obrotu prawnego na skutek rozstrzygnięcia nadzorczego organu nadzoru

W uchwale Nr VI/41/2020 w § 1 pkt. 2)-6) postanowiono o skreśleniu § 8 ust. 3, oraz konkretnych fragmentów § 16 ust. 1 i 2 oraz fragmentów § 17 ust. 3 uchwały Nr IV/21/2020. Z kolei w § 1 pkt. 7) postanowiono, że § 18 uchwały Nr IV/21/2020 uzyskuje nowe brzmienie.

Dokonując analizy prawnej kwestionowanej uchwały w pierwszej kolejności należy mieć na uwadze, że rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego Nr NK-N.4131.177.5.2020.RB z dnia 2 lipca 2020 roku stwierdzona została nieważność § 1 we fragmencie „oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród”, § 8 ust. 3, § 15, § 16, § 17 oraz § 18 uchwały Nr IV/21/2020.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące powiatu, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 83 ust. 2 i art. 84 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 77b, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Z kolei według art. 85 ust. 5 tej ustawy, rozstrzygnięcia nadzorcze

stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi albo z dniem oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Rada Powiatu Kłodzkiego nie wniosła skargi na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze. Mając na uwadze regulację art. 85 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, powyższe oznacza, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego stwierdzające nieważność poszczególnych fragmentów uchwały Nr IV/21/2020 stało się prawomocne z upływem terminu do wniesienia przez Radę Powiatu Kłodzkiego skargi do sądu administracyjnego.

Skutkiem stwierdzenia przez Wojewodę Dolnośląskiego nieważności części uchwały Nr IV/21/2020 było wyeliminowanie poszczególnych regulacji z jej treści z mocą wsteczną, tj. z dniem podjęcia zakwestionowanej uchwały. Tym samym mocą przedmiotowej uchwały Nr VI/41/2020 Rada dokonała nowelizacji nieobowiązujących już przepisów uchwały Nr IV/21/2020, co należy uznać za działanie bezprzedmiotowe, które istotnie narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Tym samym państwo prawa oznacza gwarancję i trwałość ustalonego reżimu prawnego. Wskazana trwałość i gwarancja odnosi się nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku prawnego, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Zarówno każda jednostka jak i organ władzy publicznej zobowiązani są do przestrzegania tej zasady. Z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej art. 2 Konstytucji RP wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Powiatu Kłodzkiego, godzi w „rudymtarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Z kolei odnośnie organów władzy publicznej zastosowanie znajduje również zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy te zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa.

W ocenie organu nadzoru zmiana mocą przedmiotowej uchwały regulacji uchwały Nr IV/21/2020 nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu nie była bowiem władna do uchylecia lub zmiany przepisów, które już zostały wyeliminowane z obrotu prawnego przez odpowiedni organ nadzoru.

Jak wynika z przytoczonych okoliczności, uchwała Nr VI/41/2020 w § 1 pkt. 2)-7) zmierzała do zmiany treści przepisów § 16 ust. 1 i 2, § 17 ust. 3, § 18 oraz uchylecia § 8 ust. 3 uchwały Nr IV/21/2020, których nieważność stwierdzona została prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego, o którym mowa wyżej. W istocie zatem aktem tym Rada Powiatu Kłodzkiego zmierzała do zmiany treści przepisów, które wskutek rozstrzygnięcia nadzorczego zostały wcześniej usunięte z obrotu prawnego.

Ponadto należy wyjaśnić, że uchylecie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Tymczasem stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jego podjęcia, czyli z mocą *ex tunc*. Zatem w tym ostatnim przypadku uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1275/09). W związku z tym zapis o zmianie lub utracie mocy obowiązującej przepisów uchwały, których nieważność stwierdzono aktem nadzoru, nie mógł się ostać w obrocie prawnym. Działanie Rady Powiatu Kłodzkiego doprowadziło do niedopuszczalnego wkroczenia w ustawowe procedury eliminowania z obrotu prawnego uchwał sprzecznych z prawem. Ponadto pozostawienie w mocy kwestionowanych fragmentów uchwały Nr VI/41/2020 wywołałoby swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy kwestionowane przepisy aktu pierwotnego, tj. uchwały Nr IV/21/2020, nie wywołują skutków prawnych.

Jak stwierdzono w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 września 2009 roku (sygn. akt II SA/Wr 325/09) taka niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna. Lokalny prawodawca tworząc regulacje normatywne powinien to czynić, w taki sposób, aby podmiot objęty zakresem zastosowania nie pozostawał w niepewności odnośnie do jego skutków prawnych.

Dodatkowo, Wojewoda Dolnośląski wskazuje, że zgodnie z § 6 Zasad techniki prawodawczej, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zgodnie z § 143 Zasad techniki prawodawczej, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI rozporządzenia, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem §132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Z kolei wg § 129 Zasad techniki prawodawczej, rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane.

W myśl § 82 Zasad techniki prawodawczej, zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchynieniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Zgodnie z już przywołanym § 143, przepisy § 129 oraz § 82 mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego, do którego zaliczają się zarówno uchwały: Nr IV/21/2020 oraz Nr VI/41/2020.

Zarówno § 82 oraz § 129 Zasad techniki prawodawczej, które zestawione łącznie wskazują na czym polega zmiana aktu prawnego oraz wskazuje na sposób jej dokonywania, zakładają, że akt zmieniany musi istnieć w systemie prawa. Jest to warunek konieczny dla zaistnienia ważnej oraz prawnie skutecznej zmiany aktu prawnego. Nie można zmieniać (w tym także nadawać nowego brzmienia czy uchylać) aktu prawnego, który nie istnieje w systemie prawa. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego Nr NK-N.4131.177.5.2020.RB z dnia 2 lipca 2020 roku spowodowało wyeliminowanie z systemu prawa § 1 we fragmencie „oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród”, § 8 ust. 3, § 15, § 16, § 17 oraz § 18 uchwały Nr IV/21/2020. Oznacza to, że Rada Powiatu Kłodzkiego podejmując uchwałę o zmianie treści przepisów § 16 ust. 1 i 2, § 17 ust. 3 i § 18 oraz uchynieniu § 8 ust. 3 uchwały Nr IV/21/2020 naruszyła wskazane przepisy rozporządzenia Zasady techniki prawodawczej.

Próba nadania nowego brzmienia przepisowi prawa nieistniejącemu czy też uchynienia jego treści, wywołuje niewątpliwie niejasność co do stanu prawnego u adresatów norm prawnych, co powoduje naruszenie wymogu § 6 Zasad techniki prawodawczej.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski