



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 października 2019 r.

Poz. 6933

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.658.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/80/2019 Rady Gminy Istebna z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XLVII/368/2018 Rady Gminy Istebna z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie 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 dla nauczycieli szkół podstawowych i zespołów szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Istebna oraz zmiany Regulaminu stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XXXIV/276/2017 Rady Gminy z dnia 15 listopada 2017 r. określającej 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 dla nauczycieli szkół podstawowych i zespołów szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Istebna, w części określonej w:

- tytule uchwały w zakresie wyrazów: „zmiany Uchwały Nr XLVII/368/2018 Rady Gminy Istebna z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie 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 dla nauczycieli szkół podstawowych i zespołów szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Istebna oraz” oraz w § 1 i § 2 uchwały w zakresie wyrazów: „uchwale Nr XLVII/368/2018 r., z dnia 14 listopada 2018 r., w § 1 pkt 3 w „Tabeli dodatków funkcyjnych” oraz” – jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP,

- § 1 uchwały – jako niezgodnej również z art. 30 ust. 6 w zw. z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Istebna postanowiła zmienić uchwałę Nr XLVII/368/2018 Rady Gminy Istebna z dnia 14 listopada 2018 r. Wymieniona wyżej uchwała Nr XLVII/368/2018 wprowadzała zmianę do uchwały Nr XXXIV/276/2017 Rady Gminy Istebna z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie 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 dla nauczycieli szkół podstawowych i zespołów szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Istebna. Uchwała Nr XLVII/368/2018 Rady Gminy Istebna była zatem uchwałą zmieniającą regulamin wynagradzania

nauczycieli przyjęty uchwałą Nr XXXIV/276/2017 Rady Gminy Istebna z dnia 15 listopada 2017r., a nie jak wskazała to Rada Gminy Istebna w tytule kwestionowanej uchwały uchwałą przyjmującą wskazany regulamin.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 września 2019 roku.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy wprowadziła nowe brzmienie § 1 pkt 1 uchwały Nr XLVII/368/2018 z dnia 14 listopada 2018 r. Zamiarem Rady Gminy było zatem dokonanie zmiany uchwały nowelizującej. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru skoro uchwała Nr XLVII/368/2018 Rady Gminy Istebna była wyłącznie aktem nowelizującym uchwałą Nr XXXIV/276/2017 Rady Gminy Istebna, to dokonywanie zmian jej postanowień po wejściu w życie uchwały jest bezprzedmiotowe. Należy bowiem podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów zawartych w uchwale pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Reasumując, dokonywanie zmian w uchwale Nr XLVII/368/2018 Rady Gminy Istebna, co Rada uczyniła w § 1 uchwały - należy uznać za niedopuszczalne. Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Istotą nowelizacji przepisów jest bowiem dokonanie zmian w tekście pierwotnym, w tym przypadku w regulaminie wynagradzania nauczycieli przyjętym uchwałą Nr XXXIV/276/2017 Rady Gminy Istebna z dnia 15 listopada 2017 r. wraz ze wszelkimi jej późniejszymi zmianami. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu - jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru § 1 kwestionowanej uchwały narusza obowiązujące przepisy prawa również z innego powodu. Przepisem tym Rada nadała nowe brzmienie § 1 pkt 1 uchwały Nr XLVII/368/2018. Rada wskazując wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela nie określiła minimalnej jego wysokości, co oznacza, iż może on wynieść nawet 0 zł. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 roku (sygn. akt: II SA/Go 439/09, Legalis nr: 213801), *z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków tak aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia.*

Sama forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwalodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Nie mniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku dokładnie określona stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela. Określenie w regulaminie jedynie górnej granicy dodatku motywacyjnego nie realizuje w pełni delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/80/2019 Rady Gminy Istebna z dnia 2 września 2019 r. - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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 wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak