



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 grudnia 2023 r.

Poz. 9822

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1201.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 grudnia 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/503/2023 Rady Gminy Tworóg z dnia 9 listopada 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXII/275/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 sierpnia 2017 roku w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/162/2016 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Tworóg, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Tworóg dokonała zmiany Uchwały Nr XXXII/275/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 sierpnia 2017 roku w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/162/2016 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Tworóg.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 listopada 2023 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, iż *W uchwale nr XXXII/275/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 sierpnia 2017 roku w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/162/2016 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Tworóg – zmienia się § 1 pkt 2), który otrzymuje nowe brzmienie:* (...)

Natomiast w § 2 uchwały Rada postanowiła o utracie mocy uchwały nr XXXV/291/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 października 2017 roku w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/275/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Tworóg.

W ocenie organu nadzoru, zarówno zmiana jak i uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt 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 – wówczas zmienić należy 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 § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowiących 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, dokonanie zmiany uchwały XXXII/275/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 sierpnia 2017 roku w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/162/2016 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Tworóg jak i uchylene uchwały nr XXXV/291/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 października 2017 roku w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/275/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Tworóg, należy uznać za niedopuszczalne. Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. 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).

Dążąc do prawidłowego pod względem prawnym wyrażenia swojej woli, Rada powinna była dokonać zmiany bezpośrednio uchwały pierwotnej tj. uchwały nr XVIII/162/2016 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Tworóg, obowiązującej w brzmieniu nadanym jej uchwałą nr XXXV/291/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 października 2017 roku.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/503/2023 Rady Gminy Tworóg z dnia 9 listopada 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXII/275/2017 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 sierpnia 2017 roku w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/162/2016 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Tworóg, 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