



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 października 2022 r.

Poz. 6871

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.221.2022.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLIX/383/2022 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr VI/73/2019 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/331/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały nr XL/331/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Dąbiu podjęła uchwałę nr XLIX/383/2022 w sprawie zmiany uchwały nr VI/73/2019 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/331/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały nr XL/331/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 42 ust. 7 pkt 3, lit. b w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn.zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 sierpnia 2022 r. Uchwałę z poprawionym błędem pisarskim w § 1 przekazano organowi nadzoru 1 września 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z treścią § 1 badanej uchwały: „W § 1 uchwały nr VI/73/2019 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/331/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół

niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela” polegającej na tym, że: „po pkt 6 dodaje się pkt 7 w brzmieniu: Pedagog specjalny – 22 godziny”.

Rada Miejska w Dąbiu mocą badanej uchwały postanowiła zatem zmienić uchwałę zmieniającą (tj. uchwałę nr VI/73/2019 z dnia 27 marca 2019 r.), co pozostaje w istotnej sprzeczności z zasadami prawidłowej legislacji i zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Wyjaśnić w tym miejscu należy istotę przepisów zmieniających. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 września 2012 r., III SA/Wr 317/12; CBOSA), 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 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.

Ze specyfiką przepisów zmieniających korespondują stosowne reguły prawidłowej legislacji, wyrażone w „Zasadach techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Zgodnie z zasadą wyrażoną w § 90 w związku z § 143 ZTP, nowelizuje się zawsze pierwotny tekst uchwały, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity uchwały, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Ponadto z § 91 ust. 1 w związku z § 143 ZTP wynika, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną uchwałę. Wyjątek od tej zasady przewidziany został w § 91 ust. 2 w związku z § 143 ZTP i pozwala on – w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie - wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis*. W takim jednak przypadku nowelizację przepisów zmieniających wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających (§ 91 ust. 3 ZTP).

Z powołanych przepisów ZTP wynika jasno, że zmian w obowiązujących przepisach 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, a nie do uchwały zmieniającej (chyba, że zachodzą warunki, o których mowa w § 91 ust. 2 i ust. 3 w związku z § 143 ZTP). Trzeba bowiem mieć na względzie - co już wcześniej podkreślono - że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują.

Powyższe zasady w pełni odnoszą się do badanej uchwały. Kwestionowana uchwała powinna dotyczyć zmiany uchwały nr XL/331/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, w brzmieniu obowiązującym na dzień 30 sierpnia 2022 r., czyli z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą zmieniającą nr VI/73/2019 z dnia 27 marca 2019 r. Natomiast dokonana przez radę mocą § 1 badanej uchwały nowelizacja uchwały zmieniającej jest nie tylko bezprzedmiotowa, ale również niedopuszczalna w świetle § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 ZTP oraz zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

Nadmienić należy, że w niniejszej sprawie na dzień podejmowania badanej uchwały brak było również przesłanek do nowelizacji uchwały zmieniającej nr VI/73/2019 z dnia 27 marca 2019 r. w oparciu o przepisy § 91 ust. 2 i ust. 3 w związku z § 143 ZTP. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 23 kwietnia 2019 r. pod poz. 4199 i weszła w życie z dniem 1 września 2019 r., a zatem niemożliwym było zachowanie warunku, o którym mowa w § 91 ust. 3 w związku z § 143 ZTP.

Na marginesie można również zaznaczyć, że nowelizowany przez radę przepis § 1 uchwały nr VI/73/2019 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 marca 2019 r. nie jest podzielony na punkty, a zatem postanowienie o dodaniu w tym przepisie, po pkt 6, pkt 7 we wskazanym brzmieniu, dodatkowo przyczynia

się do niejasności omawianej regulacji, która tym samym nie spełnia wyływającego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymogu określoności przepisów prawa.

W związku z dokonywaną nowelizacją, rada postanowiła w § 2 uchwały przyjąć także „tekst jednolity uchwały, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały”. W przepisie tym nie wskazano o tekst jednolity której uchwały chodzi, jednak z tytułu badanej uchwały, jak i z treści jej załącznika wynika, że tekst jednolity dotyczy uchwały nr XL/331/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

Zasady tworzenia tekstu jednolitego aktu prawnego reguluje art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”. Zgodnie z tym przepisem teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. W myśl art. 16 ust. 4 u.o.a.n., tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

Uszczegółowienie powyższych regulacji znajduje się w przepisach działu III ZTP. Przepisy te odnoszą się wprawdzie do aktu normatywnego, jakim jest ustawa, jednakże na mocy § 110 ZTP zasady wyrażone w tym dziale stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa. Zasady dotyczące sporządzania obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego zawarto w przepisach § 101 – § 105 ZTP, natomiast zasady odnoszące się do sposobu redagowania tekstu jednolitego sformułowano w przepisach § 100a i § 106 – § 109 ZTP.

Załączenie do uchwały zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej, jak to uczyniła Rada Miejska w Dąbiu w badanej uchwale, jest sprzeczne z przepisami prawa z dwóch względów. Po pierwsze - nie zachowane zostały przewidziane przez przepisy wymogi co do formy takiego aktu. W omawianym przypadku nie przybrał on formy właściwie sporządzonego obwieszczenia wraz z załącznikiem, a stanowi jedynie załącznik do uchwały zmieniającej. Po drugie - ogłoszenie tekstu jednolitego jest możliwe tylko w stosunku do przepisów, które już weszły w życie, ewentualnie także w stosunku do przepisów, które na dzień wydania obwieszczenia zostały ogłoszone w dzienniku urzędowym, a wejdą w życie w terminie późniejszym. Zgodnie bowiem z przepisem § 100a ZTP: „Tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym można zamieścić w nim również zmiany w ustawie ogłoszone w dzienniku urzędowym do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie po dniu jego wydania”. Tymczasem w załączonym do badanej uchwały tekście jednolitym uchwały nr XL/331/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 kwietnia 2018 r. uwzględniono również zakwestionowaną jako nielegalną i bezprzedmiotową zmianę wynikającą z § 1 badanej uchwały, a zatem nie odzwierciedla on właściwego stanu prawnego.

Wyjaśnić jednak trzeba, że nawet gdyby rada w przepisie § 1 badanej uchwały dokonała skutecznie zmiany uchwały nr XL/331/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. wówczas i tak przyjęcie w tej samej uchwale zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej byłoby przedwczesne z uwagi na wymóg sporządzania tekstu jednolitego według określonego w § 100a ZTP stanu prawnego. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 24 listopada 2010 r. (II SA/GI 630/10; CBOSA) teksty jednolite aktów prawnych ogłasza, a nie uchwała, organ właściwy do wydania aktu normatywnego - czyli w przypadku gminy rada gminy. Oznacza to, że rada gminy może jedynie podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały, ale dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały w przedmiocie częściowej zmiany uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 8 listopada 2006 r. (III SA/Wr 404/06; CBOSA) zaakcentował, że: „Tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego”.

W ocenie organu nadzoru, wady prawne, jakimi obarczone zostały przepisy § 1 i § 2 badanej uchwały oraz jej załącznika, mają charakter wad istotnych, bowiem naruszają zasady prawidłowej legislacji wyływające ze wskazanych przepisów ZTP i u.o.a.n., a zarazem nie są akceptowalne w świetle

konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Jednocześnie z uwagi na niesamodzielną treść pozostałych przepisów uchwały, które odnoszą się jedynie do wskazania podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały (§ 3) oraz wyznaczenia terminu wejścia w życie uchwały (§ 4), zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Dąbiu

Burmistrz Miasta Dąbie