



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 7040

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.874.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/366/2022 Rady Gminy Mstów z dnia 30 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/190/2020 Rady Gminy Mstów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mstów, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2022 r. Rada Gminy Mstów przyjęła uchwałę Nr XLIV/366/2022 w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/190/2020 Rady Gminy Mstów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mstów, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 30 ust. 6 i 6a w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. 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. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Przechodząc do analizy treści niniejszej uchwały, należy zauważyć, że w § 1 uchwały Rada wskazała, iż: *W Rozdziale 4 w § 5 po dotychczasowej jego treści dodaje się wiersz 8 w następującym brzmieniu: (...).*

Analiza powyższego zapisu uchwały łącznie z jej tytułem prowadzi do wniosku, że Rada dokonała zmiany w Rozdziale 4 w § 5 uchwały Nr XXIII/190/2020 Rady Gminy Mstów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mstów (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r. poz. 7586 ze zm.), dalej

jako „uchwała zmieniana”. Tymczasem uchwała zmieniana takich regulacji nie zawiera (rozdział 4 § 5), a dokonane zmiany w istocie dotyczą załącznika do uchwały zmienianej, a nie treści samej uchwały. Tekst uchwały zmienianej składa się bowiem z pięciu jednostek redakcyjnych § 1, § 2, § 3, § 4 i § 5 oraz załącznika do uchwały. Ponadto wskazać należy, że rozdział 4 § 5 załącznika do uchwały zmienianej podzielony jest na ustępy 1-9, a wprowadzona niniejsza uchwałą zmiana powinna dotyczyć rozdziału 4 § 5 ust. 4 załącznika do uchwały zmienianej. Rada zatem błędnie określiła przepis uchwały zmienianej, w którym wprowadza zmiany, bowiem nie wskazała, że zmiana ma dotyczyć załącznika do uchwały zmienianej, a ponadto nie wskazała precyzyjnie, której jednostki redakcyjnej (którego ustępu wskazanego § 5) ma dotyczyć zmiana.

Powyższe oznacza, że Rada wprowadziła *de facto* zmiany do nieistniejących przepisów uchwały zmienianej, co należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji. Zasady dokonywania zmian w aktach normatywnych reguluje dział II załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”, który na podstawie § 143 znajduje odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Na szczególną uwagę zasługuje § 85 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, zgodnie z którym przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Tymczasem analizowana uchwała nie czyni zadość powyższym wymogom - nie wskazuje wyraźnie dokonywanych zmian. Powyżej opisane uchybienie w przyjętej w uchwale nomenklaturze powoduje niejasność i nieczytelność zastosowanych w niej odesłań do uchwały zmienianej, co należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP, w szczególności zasady prawidłowej legislacji. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*. Niezastosowanie się Rady do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto wskazać należy na § 85 ust. 3 w zw. z § 143 ZTP, zgodnie z którym jeżeli uchyla się albo dodaje tylko jeden przepis uchwały, przepisowi zmieniającemu nadaje się odpowiednio brzmienie: „W uchwale ... (tytuł uchwały) uchyla się §. ...” albo „W uchwale ... (tytuł uchwały) po § ... dodaje się § ... w brzmieniu: ...”. Tymczasem § 1 niniejszej uchwały nie zawiera tytułu uchwały zmienianej.

Mając na uwadze ww. przepisy oraz § 89 ust. 3 ZTP, zgodnie z którym *gdy kolejną jednostkę redakcyjną niższego stopnia dodaje się na końcu artykułu, ustępu, punktu albo litery, oznacza się ją odpowiednio kolejnymi cyframi arabskimi lub literami alfabetu łacińskiego, co wyraża się zwrotem: „w art. ... w ust. ... dodaje się pkt ... (lit. ...) w brzmieniu: ...”*, wskazać należy, że § 1 analizowanej uchwały powinien brzmieć: „W uchwale Nr XXIII/190/2020 Rady Gminy Mstów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mstów w § 5 załącznika do uchwały w ust. 4 w tabeli dodaje się lp. 8 w brzmieniu: (...)” albo „W załączniku do uchwały Nr XXIII/190/2020 Rady Gminy Mstów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mstów w § 5 w ust. 4 w tabeli dodaje się lp. 8 w brzmieniu: (...)”.

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 XLIV/366/2022 Rady Gminy Mstów z dnia 30 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/190/2020 Rady Gminy Mstów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mstów – 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