



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 7655

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1014.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 października 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 LXXXVIII/1209/23 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/294/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zawiercie, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 984 ze zm.) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” i art. 7 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Zawierciu na seji w dniu 30 sierpnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXXXVIII/1209/23 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/294/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zawiercie. Jako podstawę prawną Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i ust. 6a, art. 49 ust. 2, art. 91d pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 września 2023 roku.

W toku badania jej legalności organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającym na wskazaniu utraty mocy obowiązującej uchwały Nr LXVIII/945/22 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 września 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/294/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zawiercie, czyli przez uchwałę, która zawiera wyłącznie przepisy zmieniające.

Przywołanym przepisem wprowadzono regulację, której celem było uchylenie uchwały Nr LXVIII/945/22 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 września 2022 r. Uchwała ta jest aktem nowelizującym i z tego względu jej uchylenie lub zmienianie po dniu wejścia w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, 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 pierwotnej, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencyonalnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych.

Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa.

Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: to nie przepis nowelizujący (*ergo* ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Tym samym uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej (G. Wierczyński, Teza 1 do § 91 zasad techniki prawodawczej [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, 2016, LEX).

Zatem mając na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie, uchylenie uchwały Nr LXVIII/945/22 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 września 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/294/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zawiercie było nie tylko bezprzedmiotowe, ale również niedopuszczalne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego oraz podstawowych zasad techniki prawodawczej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12).

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miejską w Zawierciu, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miejska w Zawierciu poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła we wskazanej części (tu: § 3 uchwały) art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały. Tym samym stwierdzenie jej nieważności, w części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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 LXXXVIII/1209/23 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/294/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zawiercie – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**