



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 694

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPIL.4131.1.62.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr RG.0007.91.2024 Rady Gminy Lyski z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr RG.0007.31.2018 Rady Gminy Lyski z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie określenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lyski, w części określonej w § 1 pkt 2 i 3 w zakresie cyfry 4 i następującej po niej kropce („4.”) stanowiącej oznaczenie zmienianych jednostek redakcyjnych, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Gminy Lyski przyjęła uchwałę Nr RG.0007.91.2024 w sprawie zmiany uchwały Nr RG.0007.31.2018 Rady Gminy Lyski z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie określenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lyski, 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została w części 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. Zalański, *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 załączniku Nr 1 do uchwały RG.0007.31.2018 Rady Gminy Lyski z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie określenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lyski wprowadza się następujące zmiany (...)

2. § 4 ust. 5 lit. c otrzymuje brzmienie:

„4. Dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi z tytułu sprawowania funkcji:

c) wychowawcy klasy w wysokości 350,00 zł miesięcznie”,.

3. § 4 ust. 5 lit d otrzymuje brzmienie:

„4. Dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi z tytułu sprawowania funkcji:

d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym w wysokości 350,00 zł miesięcznie”.

Analiza powyższych zapisów uchwały prowadzi do wniosku, że Rada błędnie określiła przepis uchwały zmienianej, w którym wprowadziła zmiany.

W § 1 pkt 2 uchwały Rada postanowiła dokonać zmiany § 4 ust. 5 lit. c załącznika nr 1 uchwały pierwotnej, po czym, w ujętym w cudzysłowie nowym brzmieniu przepisu, oznaczyła go jako ust. 4. po czym błędnie wskazała, przytaczając treść zmienianego tego przepisu, że jest to ustęp 4. Analogiczny błąd został popełniony w przypadku nowelizacji wprowadzonej przepisem § 1 pkt 3 w § 4 ust. 5 lit. d załącznika nr 1 uchwały pierwotnej. Należy zaznaczyć, że błąd ten nie budzi wątpliwości, ponieważ wysokość dodatku funkcyjnego przysługującego z tytułu sprawowania funkcji m.in. wychowawcy klasy (lit. c) oraz nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym (wychowawcy grupy w przedszkolu) – lit. d, określona została w § 4 ust. 5 Regulaminu wynagradzania nauczycieli, a w § 4 ust. 4 znajduje się tabela określająca wysokość tego dodatku dla nauczycieli pełniących funkcje kierownicze.

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” (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.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Lyski nie zastosowała się do powyższych wymogów, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie części dotyczącej cyfry 4 i następującej po niej kropce, czyli błędnego oznaczenia jednostek redakcyjnych zmienianych § 1 pkt 2 i pkt 3 uchwały.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z przywołanymi powyżej ZTP zmiany dokonywane uchwałą nowelizującą winny zostać ujęte w jeden paragraf, w którym każdy nowelizowany paragraf winien zostać ujęty w oddzielny punkt; przy czym, jeżeli dokonuje się zmian w jednostkach redakcyjnych niższego stopnia należy je ująć w odrębnych literach poszczególnych punktów (por. § 94 w związku z § 143 ZTP). Tymczasem Rada ujęła wprowadzane zmiany w jednym paragrafie, który podzieliła na punkty, jednak punkty te oznaczyła w sposób właściwy dla ustępów (por. § 57 ZTP). Ponadto zmiany wprowadzane w § 4 ust. 5 powinny zostać ujęte w jeden punkt. Powyżej opisane uchybienia mają jednak charakter wyłącznie techniczno-redakcyjny i pozostają bez wpływu na legalność ocenianej uchwały. Organ nadzoru wskazuje je, ponieważ rady gmin winny dbać o poprawność sporządzanych projektów uchwał, w szczególności aktów prawa miejscowego.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr RG.0007.91.2024 Rady Gminy Lyski z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr RG.0007.31.2018 Rady Gminy Lyski z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie określenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lyski, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

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