



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.129.4.2015.JW1

Urząd Miejski w Szczawnie-Zdroju
PUNKT PRZYJĘĆ INTERESANTÓW
Przyjęto 2015 -01- 22
liczba egzemplarzy liczba załączników
L.dz. 469 podpis

BS
RS
22.01.2015
GRC

Wrocław, dnia 16 stycznia 2015 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 tiret drugie uchwały nr III/11/14 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrzowi Szczawna-Zdroju - Panu Markowi Fedorukowi.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 8 ust. 2 i art. 36 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) oraz § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 22 grudnia 2014 r. uchwałę w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrzowi Szczawna-Zdroju - Panu Markowi Fedorukowi (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 stycznia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 2 tiret drugie został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

We wskazanym przepisie uchwały postanowiono, że traci moc: „uchwała Nr VII/17/11 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 18 kwietnia 2011 roku w sprawie zmiany uchwały Nr III/11/10 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 30 grudnia 2010 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrzowi Szczawna Zdroju – Panu Tadeuszowi Właźlakowi;”.

Wprowadzono zatem regulację, której celem było uchylenie uchwały nr VII/17/11 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 18 kwietnia 2011 r. Tymczasem uchwała ta jest aktem nowelizującym. Z tego względu jej uchylenie lub zmienianie po jej wejściu 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 podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie.

Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych 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).

Wynika z tego, 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. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwały nr VII/17/11 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę tych przepisów (co Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju zrobiła w § 2 tiret pierwsze uchwały).

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych 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. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju, godzą w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 tiret drugie uchwały, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.


WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Tomasz Smolarz