



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 kwietnia 2023 r.

Poz. 1992

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.81.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- § 4 uchwały nr XLI/20/2023 z dnia 27 lutego 2023 r. oraz § 2 pkt 4, pkt 6 załącznika do ww uchwały w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, oraz wysokości nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Wielkie Oczy.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Wielkich Oczach w dniu 27 lutego 2023 r. podjęła uchwałę Nr XLI/20/2023 w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, oraz wysokości nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Wielkie Oczy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 marca 2023 r. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż treść § 4 uchwały w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów normatywnych (Dz.U. z 2019 r. poz.1461) – dalej „ustawa”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm). Według treści § 4 uchwały, wchodzi ona w życie po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r. Rada Miejska zdecydowała zatem, że ma ona obowiązywać – wywołać skutki prawne zarówno po jej ogłoszeniu jak i od dnia 1 września 2022 r. Oznacza to, że rada zastosowała tutaj „potrójny mechanizm – 3 w 1” tj. zastosowała jednocześnie skrócone vacatio legis, oraz nadała moc wsteczną co skutkuje nadaniem przedmiotowej uchwale podwójnej mocy obowiązującej. W świetle przepisów art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie art. 5 ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Analizowana uchwała, w związku z rodzajem zawartych w niej norm prawnych, jest aktem prawa miejscowego i powinna podlegać wyżej wymienionym regułom publikacji i wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dzienniku urzędowym z zachowaniem odpowiedniego terminu vacatio legis, który

ma na celu zapoznanie się z nowymi rozwiązaniami przez adresatów tychże norm. Wskazanymi przepisami ustanowiona została podstawowa zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Określono również wyjątki pozwalające na: Oskrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, Opominięcie *vacatio legis*, Onadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej. Wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć uznaniowej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może tak ustalić jedynie wtedy, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, dokonując skrócenia *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobligowany jest do wykazania tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej, obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcje prawa. Chodzi zatem o inne, dalsze zasady niż mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*, tj.: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. W omawianym przypadku nie zachodzą przesłanki przemawiające za zastosowaniem ww wyjątków, co stanowi istotne naruszenie prawa. W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana ustawa. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Zgodnie z aktualnym orzecznictwem, za naruszające powyższe przepisy należy uznać stosowane w uchwałach będącymi aktami prawa miejscowego zapisy ustalające, że dana uchwała wchodzi w życie po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego lecz z mocą obowiązującą od określonego daną datą terminu (niezależnie czy termin ten przypada przed czy też po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia). Takie regulacje powodują brak możliwości wskazania początkowej daty obowiązywania danego aktu normatywnego, gdyż nie wiadomo czy wchodzi on w życie po ogłoszeniu w dzienniku czy też od podanej konkretnej daty. Tymczasem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd – tak stanowi m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 3 grudnia 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 394/20; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 czerwca 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 110/20. Zapisy takie naruszają także zasadę dobrej legislacji jak również zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Za prawidłowe uregulowanie należy uznać takie według którego uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego oraz wchodzi w życie w określonym datą terminie. W judykaturze wskazuje się także, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny nie może wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2019 r. sygn. akt II FSK 1271/19). Według organu nadzoru regulacja § 4 uchwały zawiera dwie przeciwstawne sobie normy prawne których interpretacja prowadzi do odmiennych wniosków. Pierwsza z nich stanowi, że uchwała wchodzi w życie po ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, natomiast według drugiej ma ona zastosowanie od 1 września 2022 r. Skoro zatem w ww przepisie zawarto dwie różne daty, to przepis ten jest wewnętrznie sprzeczny, dodatkowo zawierający nieuzasadnione odstępstwo od reguły 14 dniowego *vacatio legis*, co jest istotnym naruszeniem prawa w przedstawionym wyżej ujęciu i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie. Kolejno organ nadzoru wskazuje, że przytoczony w podstawie prawnej powyższej uchwały przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762) Karta Nauczyciela stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli, jednocześnie wskazuje jakie elementy mają składać się na podjętą uchwałę. Zgodnie z powyższym przepisem organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu: §wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34, §szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, § wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach,

- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3. Należy podkreślić, że rada gminy przy przestrzeganiu zakresu udzielonego upoważnienia ustawowego nie może tego upoważnienia przekraczać. Niedopuszczalne jest regulowanie uchwałą kwestii objętych normami o charakterze powszechnie obowiązującym. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na przetwarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Modyfikowanie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Tak zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa – tak m.in. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r, sygn. akt II OSK 1966/09. Wskazany powyżej zakaz modyfikowania przepisów aktów hierarchicznie wyższych odnosi się także do dokonywania zmian definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych. Zgodnie bowiem z § 149 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2026 r. poz.283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W świetle powyższego, za wadliwe należy uznać uregulowanie zawarte w §2 pkt 4 oraz 6 załącznika do uchwały, w którym rada określiła definicję nauczyciela oraz szkoły. Takie postanowienia nie znajdują podstawy prawnej w umocowaniu rady gminy do takiego zakresu stanowienia. Delegacja ustawowa upoważnia radę jedynie do określenia warunków wynagradzania nauczycieli w zakresie wymaganym w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. W ramach przyznanej delegacji rada nie posiada uprawnień do ustanawiania dla siebie nowego upoważnienia, jakim jest powtarzanie lub modyfikowanie ustalonych już legalnych definicji czy też kreowanie nowych pojęć na potrzeby stosowania danej uchwały. Aby rada gminy mogła dokonywać ww „zabiegów prawotwórczych” musiałoby istnieć precyzyjnie określone upoważnienie ustawowe w takim zakresie. W omawianym przypadku ww delegacja ustawowa nie została dla rady gminy ustanowiona. Definicja „szkoły” oraz „nauczyciela” stanowi modyfikację znaczenia pojęcia już ustawowo sformułowanego. Definicja nauczyciela oraz szkoły została określona w przepisach odpowiednio art. 3 pkt 1, pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela oraz w art. 4 pkt 1 (szkoła) pkt 18 (nauczyciel) ustawy z dnia 14 grudnia 2026 r. Prawo Oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082) . Wskazane pojęcia stanowią tzw. uniwersalne definicje normatywne w dziedzinach które są regulowane przez obie ww ustawy. Zawarcie ww definicji w regulaminie wynagradzania nauczycieli narusza art. 30 ust.6 ustawy Karta Nauczyciela. Reasumując stwierdzić należy, że zakwestionowana uchwała, w sposób istotny narusza podane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz