



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 28 października 2022 r.

Poz. 5085



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.369.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 października 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/261/2022 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny z dnia 22 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/51/2019 z dnia 27 września 2019 r. w części dotyczącej załącznika do tej uchwały – Regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Rejowiec Fabryczny.**

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/261/2022 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny z dnia 22 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/51/2019 z dnia 27 września 2019 r. w części dotyczącej załącznika do tej uchwały – Regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Rejowiec Fabryczny.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXIX/261/2022 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2022 r.

Stosownie do treści § 1 przedmiotowej uchwały, „*W Regulaminie określającym wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Rejowiec Fabryczny, stanowiącym załącznikiem do uchwały Nr IX/51/2019 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny z dnia 27 września 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2019 r. poz. 5709), wprowadza się następujące zmiany: (...).*”

Należy przy tym zauważyć, że zmieniana uchwała Nr IX/51/2019 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny z dnia 27 września 2019 r. nie miała załącznika, natomiast w § 1 pkt 1) wprowadzała zmiany w treści § 5 załącznika do uchwały Nr XLI/258/2018 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za

godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Rejowiec Fabryczny.

Przedmiotową uchwałą Nr XXXIX/261/2022 Rada Gminy Rejowiec Fabryczny postanowiła zatem o dokonaniu zmian w uchwale zmieniającej pierwotną uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Rejowiec Fabryczny.

W ocenie organu nadzoru takie działanie rażąco narusza zasady prawidłowej legislacji w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/261/2022 w całości.

Uchwała Nr XXXIX/261/2022 została podjęta z naruszeniem § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z § 143 zasad techniki prawodawczej, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 zasad, zamieszczony w dziale II. Zgodnie z tym przepisem, 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 myśl § 91 zasad 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).

Z powyższego wynika jasno, 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, których one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (tak: G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Lex Nr 55472).

Przepis § 91 ust. 2 i ust. 3 zasad techniki prawodawczej wskazuje ponadto jednoznacznie, że przepisy zmieniające ogłoszony akt można wyjątkowo znowelizować w okresie ich *vacatio legis* i wprowadzać w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie aktu zmienianego.

Powyższe zasady w pełni odnoszą się do przedmiotowej uchwały.

Kwestionowana uchwała powinna zatem dotyczyć zmiany uchwały Nr XLI/258/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r. Rady Gminy Rejowiec Fabryczny w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Rejowiec Fabryczny, w brzmieniu obowiązującym na dzień 22 września 2022 r., tj. z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą nowelizującą: Nr IX/51/2019 z dnia 27 września 2019 r.

Dokonywanie zmian w uchwale zmieniającej 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. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie przepisów uchwały pierwotnej.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. 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. Zalaśński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie godzi w „rudymenarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/261/2022, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wynikają wymagania co do techniki legislacyjnej, określane jako zasady przyzwoitej legislacji.

Niezależnie od powyższego przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną innego rodzaju.

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego dotyczącego przedmiotowej uchwały do organu nadzoru wpłynęło wystąpienie Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddział Powiatowy w Chełmie z dnia 17 października 2022 r., w którym m. in. zarzucono, że *"Rada Gminy Rejowiec Fabryczny rażąco naruszyła dyspozycję art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela, co skutkować musi stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały. Nie doszło bowiem do uzgodnienia regulaminu z żadnym związkiem zawodowym reprezentującym nauczycieli działającym na obszarze Gminy Rejowiec Fabryczny. (...) W przedmiotowej sprawie organ nie miał zamiaru uzgodnić treści regulaminu, bowiem nie podjął nawet próby uzgodnienia zmian w regulaminie, przesyłając projekt stosownej uchwały organizacjom związkowym. Jedyne wskazał, że zwraca się o opinię w tej kwestii. Już ta okoliczność czyni uchwałę oczywiście wadliwą"*.

Należy zauważyć, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.).

Z treści art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela wynika, że regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Wskazanego powyżej obowiązku nie dopełniła Rada Gminy Rejowiec Fabryczny podejmując uchwałę Nr XXXIX/261/2022.

Z analizy dokumentacji zgromadzonej w przedmiotowej sprawie (pismo z dnia 21 października 2022 r., znak: Roiso.4424.28.2022) wynika, iż Wójt Gminy Rejowiec Fabryczny pismem z dnia 5 września 2022 r. znak: Roiso.4424.20.2022 - powołując się na przepis art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 854) - zwrócił się do Związku Nauczycielstwa Polskiego z siedzibą w Chełmie, zrzeszającego nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Rejowiec Fabryczny z prośbą o wydanie opinii do projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały Nr IX/51/2019 z dnia 27 września 2019 r. w części dotyczącej załącznika do tej uchwały – Regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Rejowiec Fabryczny.

Należy zauważyć, że przedmiotowej sprawie nie będzie miał zastosowania tryb określony w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, dotyczący opiniowania założeń albo projektów aktów prawnych, o których mowa w ust. 1 tej ustawy, przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego.

W przypadku regulaminu określającego zasady przyznawania i wysokość niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli ustawodawca przewidział odrębną samodzielną podstawę konsultacji związkowej o której mowa w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela mającej charakter przepisu szczególnego w stosunku do art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

W wyroku z dnia 18 listopada 2014r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (sygn. akt II SA/Bd 825/14) wskazał iż: *„z treści przytoczonych regulacji wyraźnie wynika, że zarówno w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, jak i w art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela ustawodawca ustanowił wymóg współdziałania ze związkami zawodowymi w procedurze tworzenia prawa. Z tym, że tryb współdziałania przewidziany w art. 19 dotyczy założeń i projektów (wszelkich) aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, ma formę opinii i jest przeprowadzany z reprezentatywnymi organizacjami*

zawodowymi, natomiast tryb z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela dotyczy określonych składników wynagrodzenia nauczycieli, ma formę uzgodnienia i jest realizowany pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym zrzeszającym nauczycieli. (...). Nie ulega wątpliwości, że w obu przypadkach przedmiotem współdziałania w tworzeniu prawa mogą być akty prawne objęte zadaniami danego związku zawodowego. Różnica między omawianymi przepisami sprowadza się zatem *de facto* jedynie do kwestii szerokości podmiotów współdziałających, formy współdziałania i szczególności zakresu materii objętej procedurą współdziałania (...) Normę art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela należy zatem traktować jako *lex specialis* w stosunku do normy wynikającej z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (...).

Należy również podkreślić, że od zasady poddania uzgodnieniu ze związkami zawodowymi regulaminu wynagradzania nauczycieli jako aktu prawa miejscowego przepisy nie przewidują żadnego wyjątku.

W niniejszej sprawie, pomimo przedłożenia związkowi pismem z dnia 5 września 2022 r. projektu przedmiotowego regulaminu w celu wydania opinii nie można przyjąć, iż projekt uchwały poddano procedurze wynikającej z art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela.

Podkreślenia wymaga, iż istotnym etapem procedury uzgadniania, odróżniającym ją od opiniowania, jest bowiem merytoryczna dyskusja, podczas której możliwe będą negocjacje, wymiana poglądów, rozważenie argumentów, próba wzajemnego przekonywania się. Etap ten powinien być zakończony sporządzeniem protokołu uzgodnień, ewentualnie rozbieżności jeżeli nie udało się uzyskać konsensusu co do zajmowanych stanowisk. W przeciwieństwie do procesu „opiniowania”, w którym opinia przekazywana organom normodawczym ma uświadomić projektodawcy, jak zapatruje się na jego propozycje podmiot uprawniony do współdziałania w wydaniu tego aktu, ewentualnie jakie są jego propozycje, w procedurze „uzgadniania” istotne miejsce ma element dotyczący negocjacji, a więc wymiany poglądów, wzajemnego przekonywania się i ewentualnego uzasadnienia konieczności przyjęcia danych rozwiązań. Forma taka sprzyja wypracowaniu trafnego rozwiązania, ale także ewentualnemu łagodzeniu konfliktów i nieporozumień w przypadku konieczności przyjęcia rozwiązań trudnych do zaakceptowania z punktu widzenia podmiotu współuczestniczącego.

Tymczasem analiza dokumentacji przedłożonej przez Wójta Gminy Rejowiec Fabryczny w przedmiotowej sprawie wskazuje, że po uzyskaniu odpowiedzi Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddział Powiatowy w Chełmie (pismo z dnia 19 września 2022 r., znak: 0760/18/AŁ/2022) dotyczącej projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały Nr IX/51/2019 z dnia 27 września 2019 r. w części dotyczącej załącznika do tej uchwały - w której poinformowano o zastrzeżeniach dotyczących omawianego projektu uchwały, nie dokonano jakichkolwiek innych dodatkowych czynności, nie podjęto próby negocjacji, dyskusji mających na celu przedstawienie argumentów stron i wyjaśnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań.

Za "uzgodnienie", o którym mowa w art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela, nie sposób w szczególności uznać przedłożonej organowi notatki służbowej sporządzonej przez pracownika Urzędu Gminy Rejowiec Fabryczny w dniu 20 września 2022 r. z rozmowy telefonicznej z przedstawicielem Związku Nauczycielstwa Polskiego z siedzibą w Chełmie podczas której poinformowano przedstawiciela ZNP, "że Pan Wójt po zapoznaniu się z pismem ZNP zdecydował, że uchwała będzie podjęta na najbliższej sesji Rady Gminy, czyli 22 września 2022 r."

Uzgadnianie projektu aktu oznacza dyskusję o merytorycznej jego treści, zapewnienie możliwości prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowania do oczekiwań stron dyskusji, w końcu wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej. Należy bowiem podkreślić, iż najważniejsze jest samo poddanie projektu uchwały procedurze uzgodnieniowej, nie zaś skutek w postaci jednolitego, w pełni zgodnego zapatrywania na daną sprawę (zob. wyrok TK z dnia 17 marca 1998 r., sygn. akt U 23/97).

Podjęcie przez organ prowadzący szkołę uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli bez uprzedniego uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko to ugruntowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lipca 2017r., sygn. akt II SA/Go 125/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017r., sygn. akt II SA/Lu 37/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 października 2008r., sygn. akt III SA/Lu 315/08).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/261/2022 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Rejowiec Fabryczny
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rejowiec Fabryczny