



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 grudnia 2022 r.

Poz. 6830



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.419.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 15 grudnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII/439/22 Rady Gminy Głusk z dnia 25 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/219/09 z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Głusk, w części obejmującej § 4 w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie postanowień określających wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej 8 oddziałów w Lp. 1 pkt 1 tiret pierwsze tabeli w § 6 ust. 3 w brzmieniu nadanym § 1 pkt 1 uchwały.

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 LIII/439/22 Rady Gminy Głusk z dnia 25 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/219/09 z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Głusk, w części obejmującej § 4 w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie postanowień określających wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej 8 oddziałów w Lp. 1 pkt 1 tiret pierwsze tabeli w § 6 ust. 3 w brzmieniu nadanym § 1 pkt 1 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIII/439/22 Rady Gminy Głusk została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 listopada 2022 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Głusk dokonała zmian w uchwale Nr XXXIII/219/09 w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych

świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Głusk.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
- 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.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Rada gminy uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę.

W § 1 pkt 1 uchwały Nr LIII/439/22 Rada Gminy nadała nowe brzmienie § 6 ust. 3 uchwały zmienianej.

Wysokość dodatków funkcyjnych została ustalona w formie tabelarycznej (Lp. 1 tabeli):

- 1) - dla dyrektora szkoły liczącej do 8 oddziałów - 20% - 35%,
 - dla dyrektora szkoły liczącej od 9 do 13 oddziałów – 25% - 45%,
 - dla dyrektora szkoły liczącej 14 oddziałów i więcej – 35% - 55%,
- 2) dla wicedyrektora szkoły – od 20% do 30%

kwoty bazowej dla nauczycieli, o której mowa w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela, miesięcznie .

Zgodnie z § 4 uchwały, wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.

Powyższą regulacją Rada nadała uchwale wsteczną moc obowiązującą.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 1 pkt 1 uchwały, w zakresie, jakim wprowadza ze wsteczną mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r. przepisy określające wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej 8 oddziałów została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie.

Zatem warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego.

Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). 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 (ust. 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Głusk jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 25 października 2022 r. zatem przepis § 4 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądowoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych.

Ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony. Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa.

Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem*, tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.).

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje.

Zgodnie z § 6 ust. 3 regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Głusk przyjętego uchwałą Nr XXXIII/219/09 z dnia 26 marca 2009 r., dodatek funkcyjny dla dyrektora szkoły liczącej od 8 do 13 oddziałów został ustalony w wysokości 20 – 40 % średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty, o którym mowa w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela (Lp. 1 pkt 1 tiret drugie tabeli).

Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2022 r. kwota średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty wynosiła 100% kwoty bazowej określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. Kwota bazowa dla nauczycieli w 2022 r. wynosi 3 537,80 zł (art. 9 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r., Dz. U. z 2022 r., poz. 270).

Z zestawienia postanowień uchwały Nr XXXIII/219/09 oraz uchwały Nr LIII/439/22 wynika, że górna granica dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej 8 oddziałów ustalona w uchwale zmieniającej jest niższa niż dotychczas obowiązująca.

Na podstawie poprzednio obowiązującej uchwały górna granica dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej 8 oddziałów wynosiła 1415,12 zł, a zgodnie z uchwałą Nr LIII/439/22 – 1238,23 zł.

W konsekwencji należy stwierdzić, iż przyjęte uchwałą Nr LIII/439/22 ustalenie wysokości tego dodatku prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej adresatów norm wynikających z przedmiotowego regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego. W związku tym wprowadzenie nowego brzmienia Lp. 1 tabeli w § 6 ust. 3 w zakresie ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły liczącej 8 oddziałów - z mocą wsteczną - nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 819/15: „Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem

retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99) ”.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/439/22 we wskazanym zakresie 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 Głusk
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Głusk