



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 stycznia 2023 r.

Poz. 353



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.10.2023

z dnia 18 stycznia 2023 r.

uchwały Nr XXXIII/289/2022 Rady Gminy Wilkołaz z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków oraz wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wilkołaz, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022r.” w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie: § 1 pkt 1 uchwały w zakresie słów: „3) funkcję opiekuna stażu – 150 zł”, § 1 pkt 2 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/289/2022 Rady Gminy Wilkołaz z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków oraz wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wilkołaz, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022r.” w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie: § 1 pkt 1 uchwały w zakresie słów: „3) funkcję opiekuna stażu – 150 zł”, § 1 pkt 2 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/289/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wilkołaz dokonała zmian w uchwale Nr XXIII/125/2009 Rady Gminy Wilkołaz z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie regulaminu wynagradzania określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków oraz wynagradzania za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wilkołaz (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2009 r. Nr 54, poz. 1353; z 2017 r. poz. 3876; z 2019 r. poz. 5242).

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.) 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 ponadwymiarowe 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.

W § 1 pkt 1 uchwały Nr XXXIII/289/2022 Rada Gminy nadała nowe brzmienie § 4 ust. 1 uchwały zmienianej, zgodnie z którym *„Nauczycielom realizującym dodatkowe zadania oraz zajęcia przysługuje dodatek funkcyjny, z tym, że nauczycielowi któremu powierzono:*

- 1) *wychowawstwo klasy w szkole podstawowej – 300 zł;*
- 2) *wychowawstwo w przedszkolu i oddziale przedszkolnym – 300 zł;*
- 3) *funkcję opiekuna stażu – 150 zł;*
- 4) *mentora – 150 zł”.*

W myśl § 3 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.

Powyższą regulacją Rada nadała uchwale wsteczną moc obowiązującą.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 3 uchwały, w zakresie jakim wprowadza ze wsteczną mocą obowiązującą od 1 września 2022 r. przepisy określające wysokość dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu istotnie narusza 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 Wilkołaz 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 22 grudnia 2022 r. zatem przepis § 3 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 sądownoadministracyjnym 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 § 4 ust. 1 pkt 3 regulaminu przyjętego uchwałą Nr XXIII/125/2009 z dnia 24 marca 2009 r. (w brzmieniu nadanym uchwałą Nr XXVIII/180/2017 z dnia 8 sierpnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2017 r. poz. 3876), dodatek funkcyjny dla opiekuna stażu przysługuje w wysokości od 3% - 6% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty, o którym mowa art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela.

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. wynosiła 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 zestawień postanowień uchwały Nr XXIII/125/2009 oraz uchwały Nr XXXIII/289/2022 wynika, że wysokość dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu w uchwale zmieniającej jest niższa niż górna granica wysokości dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu dotychczas obowiązująca.

Na podstawie poprzednio obowiązującej uchwały wysokość dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu wynosiła od 106,13 zł do 212,67 zł (3% - 6% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty), a zgodnie z uchwałą Nr XXXIII/289/2022 – 150 zł.

W konsekwencji nie można stwierdzić, iż określenie w uchwale Nr XXXIII/289/2022 wysokości dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu jest korzystne dla wszystkich adresatów aktu. Nie można bowiem wykluczyć, że przyjęta regulacja prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej niektórych adresatów norm zawartych w uchwale.

W związku tym nadanie § 1 pkt 1 uchwały w zakresie słów: „3) funkcję opiekuna stażu – 150 zł” mocy wstecznej 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 wypowiedział 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)”.*

Powyższa argumentacja przesądza również o sprzeczności z prawem postanowienia § 3 uchwały Nr XXXIII/289/2022 w zakresie, w jakim wprowadza ze wsteczną mocą obowiązującą § 1 pkt 2 tej uchwały. W § 1 pkt 2 Rada Gminy nadała nowe brzmienie § 8 ust. 1 i ust. 2 uchwały zmienianej:

„1. Nagroda przyznawana przez Wójta Gminy nie może być niższa niż 3000 zł i nie może być wyższa niż 4900 zł.

2. Nagroda przyznawana przez dyrektorów poszczególnych szkół i przedszkola nie może być:

a) w szkole podstawowej niższa niż 1600 zł i wyższa niż 2100 zł,

b) w przedszkolu i oddziale przedszkolnym niższa niż 500 zł i wyższa niż 2100 zł”.

Zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 regulaminu przyjętego uchwałą Nr XXIII/125/2009 nagroda przyznawana przez Wójta Gminy wynosi 130% średniego wynagrodzenia stażysty (ust. 1); nagroda przyznawana przez dyrektorów poszczególnych szkół/zespołu i przedszkola wynosi 55% średniego wynagrodzenia stażysty. W przypadku

posiadania funduszu nagród w niższej wysokości, nagroda jest wypłacana w wysokości posiadanego funduszu (ust. 2).

Na podstawie poprzednio obowiązującej uchwały wysokość nagrody ze specjalnego funduszu nagród przyznawanej przez Wójta Gminy wynosiła 4599,14 zł (130% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty), a zgodnie z uchwałą Nr XXXIII/289/2022 wysokość nagrody nie może być niższa niż 3000 zł i nie może być wyższa niż 4900 zł.

Na podstawie § 8 ust. 2 uchwały Nr XXIII/125/2009 wysokość nagrody przyznawanej przez dyrektorów poszczególnych szkół/zespołu i przedszkola wynosiła 1945,79 zł (55% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty), a zgodnie z uchwałą Nr XXXIII/289/2022 wysokość nagrody przyznawanej przez dyrektora w szkole podstawowej nie może być niższa niż 1600 zł i wyższa niż 2100 zł, natomiast w przedszkolu i oddziale przedszkolnym wysokość nagrody nie może być niższa niż 500 zł i wyższa niż 2100 zł.

Z zestawienia analizowanych postanowień uchwały Nr XXIII/125/2009 oraz uchwały Nr XXXIII/289/2022 wynika, że dolna granica nagród przyznawanych przez Wójta Gminy oraz dyrektorów szkół i przedszkola w uchwale zmieniającej jest niższa od wysokości nagrody dotychczas obowiązującej.

Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego. W związku tym nadanie § 1 pkt 2 uchwały Nr XXXIII/289/2022 mocy wstecznej nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/289/2022 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) Przewodniczący Rady Gminy Wilkołaz,
- 2) Wójt Gminy Wilkołaz