



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 29 października 2024 r.

Poz. 4639

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.326.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107), stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/30/2024 Rady Powiatu w Olecku z dnia 25 września 2024 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Olecki.

Uzasadnienie

W § 4 przedmiotowej uchwały, Rada Powiatu w Olecku postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2025 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu wejścia w życie jest wadliwe, co przekłada się na ważność całego aktu prawnego.

Zgodnie z powołanym przez Radę Powiatu w Olecku art. 30 ust.6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r., poz. 986 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.

Art.30. ust. 6 ustawy z 1982 r. - Karta Nauczyciela stanowi upoważnienie ustawowe do wydania przez radę gminy aktu prawa miejscowego. Jest to bowiem upoważnienie do wydania aktu, który spełnia wszystkie przesłanki aktu normatywnego przez powszechne obowiązywanie na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego do abstrakcyjnie określonego kręgu adresatów - nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych jednostką samorządu terytorialnego (Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r. sygn.. akt I OSK 1329/05).

Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

W myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy. W związku z tym obowiązuje je także wymóg określony w art. 4 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu w Olecku formułując w powyższy sposób treść § 4 uchwały, naruszyła wymienione przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bowiem nie uzależniła wejścia w życie przedmiotowej uchwały od ogłoszenia jej w dzienniku urzędowym. Wskazanie daty dziennej wejścia w życie uchwały oraz stwierdzenie, że uchwała podlega ogłoszeniu, powoduje, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2025 r., bez względu na to, czy zostanie ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, czy też nie. Należy wskazać, że obowiązek wprowadzenia do aktów prawa miejscowego tzw. *vacatio legis* - tj. okresu liczonego od momentu ogłoszenia danego aktu w urzędowym promulgatorze do jego wejścia w życie (początku obowiązywania norm w tymże akcie ustanowionych), wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

W miejscu tym, należy nadmienić, że zastosowane przez Radę Powiatu w Olecku określenie wejścia w życie przedmiotowej uchwały właściwe jest dla innych aktów prawnych, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jedynie informacyjnie, a więc ich obowiązywanie (wejście w życie) nie jest uzależnione od publikacji w tym dzienniku, ani też ich publikacja nie nadaje im przymiotu aktu prawa miejscowego. Przykładem takiego aktu jest gminny program ochrony zabytków, który nie jest aktem prawa miejscowego, a na mocy przepisu szczególnego podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

W związku z tym, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie musi być ogłoszenie jej w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym i upływ określonego prawem okresu czasu, liczonego od daty jej ogłoszenia w tymże promulgatorze. Z uwagi, że postanowienia zawarte w § 4 niniejszej uchwały, nie czynią zadość ww. zasadom, należało ją wyeliminować z obrotu prawnego. Błędne określenie wejścia w życie aktu prawa miejscowego przekłada się bowiem na ważność całego aktu.

Ponadto, w treści regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Olecki, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w § 10 ust. 1 pkt 10 określono, iż wysokość dodatku funkcyjnego ustala się w następujący sposób: 15) wicedyrektorom szkół i placówek dodatek przyznaje dyrektor szkoły w wysokości nie wyższej niż 70 % dodatku funkcyjnego dyrektora szkoły /placówki.

Interpretując przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela należy dojść do wniosku, iż z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2015 r. sygn. akt: I OSK 1789/15).

Sformułowanie użyte w § 10 ust. 1 pkt 10 regulaminu o treści: „nie wyższej niż 70 % dodatku funkcyjnego dyrektora/placówki” nie jest prawidłową formą określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego, gdyż nie określa minimalnej wysokości tego dodatku, a co za tym idzie dopuszcza możliwość nie przyznania tego dodatku. Jednocześnie nie jest to też żadna z form określania wysokości dodatku wskazana ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski