



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 grudnia 2022 r.

Poz. 7850

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.910.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/286/22 Rady Gminy Herby z dnia 28 października 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu wynagradzania nauczycieli dla których gmina Herby jest organem prowadzącym, w całości – jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 935), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa ogłaszaniu aktów normatywnych” oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2022 r. Rada Gminy Herby podjęła uchwałę Nr XXXV/286/22 w sprawie zmiany Regulaminu wynagradzania nauczycieli dla których gmina Herby jest organem prowadzącym.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała m.in. art. 30 ust. 6 i 6a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała w całości jest niezgodna z prawem.

Przepis art. 30 ust. 1 ustawy stanowi, że: *Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:*

- 1) *wynagrodzenia zasadniczego;*
- 2) *dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy,*
- 3) *wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;*
- 4) *nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.*

Z kolei przepis art. 30 ust. 6 ustawy zawiera upoważnienie dla organu prowadzącego szkołę będącego jednostką samorządu terytorialnego, tu: Rady Gminy Herby, do określenia dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

- 1) *wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,*

2) *szczegółowych warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,*

3) *wysokości i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 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.

Natomiast, precyzując wyżej przytoczone przepisy w zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.). W treści § 5 ww. rozporządzenia określono, iż: *Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:*

1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;

2) sprawowanie funkcji:

a) wychowawcy klasy,

b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,

c) mentora,

d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż w związku z licznymi zmianami wprowadzonymi z dniem 1 września 2022 r. w ustawie Karta Nauczyciela, w tym zmianą związaną z wprowadzeniem w art. 9ca ust. 11-13 ustawy funkcji mentora, którego zadaniem będzie m.in. wspieranie na bieżąco nauczyciela w procesie wdrażania do pracy w zawodzie, zmienione zostało rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r., w którym w § 5 pkt 2 lit. c, w miejsce dotychczasowego dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu, wprowadzono dodatek funkcyjny dla mentora. Jednocześnie, w § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 24 sierpnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. poz. 1798) w okresie do dnia 31 sierpnia 2027 r. zachowano uprawnienie do dodatku funkcyjnego w odniesieniu do nauczycieli, którym powierzono sprawowanie funkcji opiekuna stażu dla nauczycieli odbywających staż na stopień nauczyciela mianowanego, o których mowa w art. 10 ust. 1-5 cyt. ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw. Przepisy rozporządzenia nowelizującego z dnia 24 sierpnia 2022 r. weszły w życie z dniem 1 września 2022 r. W związku z powyższym rada gminy jest obowiązana określić w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokość dodatku funkcyjnego dla nauczycieli, którzy będą pełnili funkcje mentora, gdyż są oni uprawnieni do dodatku funkcyjnego z tego tytułu począwszy od dnia 1 września 2022 r.

Mocą § 1 niniejszej uchwały Rada Gminy Herby dokonała zmiany § 3 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XXII/359/09 Rady Gminy Herby z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli dla których gmina Herby jest organem prowadzącym, który otrzymał następujące brzmienie:

„Wysokość dodatku za sprawowanie funkcji opiekuna stażu, mentora, wychowawcy klasy, nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym ustala się miesięcznie w następującej wysokości:

a) opiekun stażu w wysokości 100 zł,

b) wychowawca klasy w wysokości 300 zł,

c) nauczyciel opiekujący się oddziałem przedszkolnym w wysokości 300 zł

d) mentor w wysokości 100 zł”.

Dalej, w § 3 uchwały Rada przyjęła, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie poczynwszy od 1 września 2022 r.*

Uchwała podjęta na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności.

W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

- 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
- 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Natomiast z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: *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.* Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie 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 arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Jednakże Rada nie załączyła do uchwały uzasadnienia i nie wykazała, że zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające nadanie przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla takiego wejścia w życie aktu niezbędne jest wskazanie, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawienie argumentów na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki, w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające swoje działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest również uzasadnienie uchwały.

Ostatni przewidziany wyjątek – 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 retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady, niż te mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Herby podejmując niniejszą uchwałę istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 i art. 5 ustawy. Zgodnie z § 3 uchwały: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie począwszy od 1 września 2022 r.* Tym samym nadano jej przepisom wsteczną moc obowiązującą.

Tymczasem wskazać należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów uchwały tj. uchwały Nr XXII/359/09 Rady Gminy Herby z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli dla których gmina Herby jest organem prowadzącym, w brzmieniu nadanym jej przez uchwałę ją zmieniającą tj. uchwałę Nr IX/61/19 Rady Gminy Herby z dnia 30 września 2019 r., zmiana regulacji mocą uchwały będącej przedmiotem niniejszego postępowania polega nie tylko na przyznaniu dodatku dla mentora w wysokości 100 zł, ale także na zmianie wysokości dodatku dla opiekuna stażu z 300 zł na 100 zł. Mając na uwadze, iż dokonano zmniejszenia wysokości dodatku dla opiekuna stażu, brak jest możliwości nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej. Przepis uchwały wprowadza bowiem regulację niekorzystną dla adresatów wynikającej z niego normy.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 348/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): *Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 u.o.a.n.). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już 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 (...).*

Biorąc powyższe pod uwagę, uchwała w kształcie zaproponowanym przez Radę Gminy Herby jest zatem sprzeczna z prawem, tj. z art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz z art. 7 Konstytucji RP, poprzez sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Powyżej opisane uchybienie ma charakter istotnego naruszenia prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, a nie jedynie w części, ze względu na konstrukcję przedmiotowej uchwały, jak również i wolę Rady Gminy.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłową redakcję tytułu uchwały – Gmina Herby nie jest bowiem organem prowadzącym dla nauczycieli a dla szkół i przedszkoli, w których są oni zatrudnieni.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXV/286/22 Rady Gminy Herby z dnia 28 października 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu wynagradzania nauczycieli dla których gmina Herby jest organem prowadzącym, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz