



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 05 stycznia 2023 r.

Poz. 232

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1044.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 XLII/468/2022 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały nr III/17/2010 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 30 grudnia 2010 r., w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, określający wysokość dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki przyznawania dodatku za wysługę lat, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach Gminy Skoczów, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.) oraz § 5 pkt 2 lit. b Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.), dalej jako „Rozporządzenie” w związku z 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych” oraz 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**

W dniu 28 listopada 2022 r. Rada Miejska Skoczowa podjęła uchwałę Nr XLII/468/2022 w sprawie zmiany Uchwały nr III/17/2010 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 30 grudnia 2010 r., w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, określający wysokość dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki przyznawania dodatku za wysługę lat, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach Gminy Skoczów.

Uchwała doręczona została Wojewodzie Śląskiemu w dniu 1 grudnia 2022 roku.

Organ nadzoru po dokonaniu analizy treści uchwały stwierdza, iż podjęta została ona z naruszeniem prawa.

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.

Na podstawie § 1 uchwały zmieniającej Rada postanowiła, że *W Regulaminie wynagradzania nauczycieli, stanowiącym załącznik do uchwały nr III/17/2010 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 30 grudnia 2010r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, określający wysokość dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki przyznawania dodatku za wysługę lat, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach Gminy Skoczów, zmienia się § 7 ust. 3, który otrzymuje brzmienie:*

*„3. Dodatek funkcyjny przysługuje również nauczycielom, którym powierzono niżej wymienione funkcje:*

*1) wychowawca klasy w szkole podstawowej – 300 zł,*

*2) wychowawca oddziału przedszkolnego – 180 zł.*

*3) opiekun stażu w wysokości 3,3%, w odniesieniu do pobieranego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z tytułem magistra i przygotowaniem pedagogicznym*

*4) mentor w wysokości 3,3%, w odniesieniu do pobieranego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z tytułem magistra i przygotowaniem pedagogicznym”.*

Zgodnie z treścią § 7 ust. 3 załącznika do uchwały zmienianej w brzmieniu nadanym uchwałą zmienianą Rada ustaliła stawki dodatku funkcyjnego dla opiekuna stażu, mentora, wychowawcy klasy oraz wychowawcy oddziału przedszkolnego.

Natomiast zgodnie z treścią § 5 Rozporządzenia *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.*

Tymczasem, w § 7 ust. 3 załącznika do uchwały zmienianej Rada Miejska nie określiła wysokości dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta. Rada nie unormowała zatem wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karta Nauczyciela. W konsekwencji Rada Miejska dla wskazanych kategorii nauczycieli nie określiła także szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Nawet jeśli w Gminie na dzień podjęcia uchwały nie było doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, to nie znaczy, że w przyszłości, w okresie obowiązywania regulaminu osoby sprawujące taką funkcję nie będzie. Wobec powyższego – zdaniem organu nadzoru – w tym zakresie w sposób niekompletny została zrealizowana delegacja ustawowa z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karta Nauczyciela dotycząca wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego.

W konsekwencji regulację § 7 ust. 3 załącznika do uchwały w nowym brzmieniu, uznać należy za sprzeczną z prawem.

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* stanowionego 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 Miejska Skoczowa podejmując niniejszą uchwałę istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 i art. 5 ustawy. Zgodnie z § 3 uchwały: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.* Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 7 grudnia 2022 r. pod poz. 8013, jednakże jej przepisy mają obowiązywać 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 III/17/2010 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 30 grudnia 2010 r., w sprawie *regulaminu wynagradzania nauczycieli, określającego wysokość dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki przyznawania dodatku za wysługę lat, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach Gminy Skoczów* zmiana regulacji mocą uchwały będącej przedmiotem niniejszej oceny polega nie tylko na przyznaniu dodatku dla mentora, ale także na pominięciu uregulowania dodatku dla doradcy metodycznego.

Mając na uwadze, iż w uchwale nie uregulowano wysokości dodatku dla doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, brak jest możliwości nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

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 Miejską Skoczowa 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/468/2022 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały nr III/17/2010 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 30 grudnia 2010r., w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, określający wysokość dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki przyznawania dodatku za wysługę lat, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach Gminy Skoczów – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**