



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 9 lutego 2024 r.

Poz. 930

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.434.2023.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z 2023 r. poz. 572)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr LIV/363/2023 Rady Powiatu w Wałczu z dnia 14 grudnia 2023 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez Powiat Wałecki dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia, w zakresie wyrazów: „z dniem 1 stycznia 2024 r.”.*

Uzasadnienie

W dniu 14 grudnia 2023 r. Rada Powiatu w Wałczu podjęła uchwałę Nr LIV/363/2023 *zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez Powiat Wałecki dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 22 grudnia 2023 r.

Materialnoprawną podstawę powołanej uchwały stanowi przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela¹, zgodnie z którym *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.

Mając na uwadze treść art. 91d pkt 1 powołanej ustawy, nie jest sporne, że regulamin wynagradzania jest przyjmowany w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

¹ Ustawa z dnia 28 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.)

Rada Powiatu w Wałczu uchwałą Nr LIV/363/2023 wprowadziła zmiany w uchwale Nr XXIX/215/2013 z dnia 15 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia „Regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez Powiat Wałecki dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia”², do czego niewątpliwie posiadała kompetencję.

W przedmiotowej sprawie istotne jest, że uchwała podejmowana w oparciu o art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym³. Pogląd ten podzieliła również Rada Powiatu w Wałczu, przewidując w §3 ww. uchwały jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, a także określając jej termin wejścia w życie na dzień 1 stycznia 2024 r. Podejmując jednak ten akt w dniu 14 grudnia 2023 r., a następnie kierując go do publikacji w dniu 20 grudnia 2023 r. Rada nie wzięła pod uwagę, wynikających z przepisów prawa, zasad dotyczących terminów obowiązywania aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴ *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 stanowi, że: *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*.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego, pełniąc tym samym funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt normatywny nie zawierałby przepisu o wejściu w życie. Unormowanie to statuuje również zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni. Obowiązek ustanowienia właściwego *vacatio legis* ma na celu zachowanie bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowanie praw nabytych czy ochronę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, których źródłem jest zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Odpowiednie *vacatio legis* ma umożliwić nie tylko zaznajomienie się z nowym prawem, ale również dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji⁶.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim przedstawionym w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19, zgodnie z którym *vacatio legis* – a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a dniem jego wejścia w życie - powinno być określone w taki sposób, aby *zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich*. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązywania może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem organu nadzoru wskazane standardy znajdują w szczególności zastosowanie do aktów prawa miejscowego, z których adresaci norm w nich zawartych wywodzą dla siebie uprawnienia bądź wynikają dla nich określone obowiązki. Należy podkreślić, że *vacatio legis* nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego, albowiem musi zaistnieć „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że

² Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 4559 z późn. zm.

³ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 1473/19.

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶ Por. orzeczenie TK z dnia 3 października 2001r., K 27/01, OTK 2001 Nr 7, poz. 209.

organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może 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.

W omawianym stanie faktycznym – zdaniem organu nadzoru – nie zachodzi jednak wyjątek pozwalający na skrócenie *vacatio legis* uchwały w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli. Zauważyć bowiem należy, że w §1 pkt 3 uchwały Nr LIV/363/2023 Rada Powiatu zmniejszyła w §4 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XXIX/215/2013 kwotę dodatku motywacyjnego z 2% do 1% wynagrodzenia zasadniczego, z kolei w § 4 ust. 4 załącznika do uchwały nowelizowanej skróciła okres, na jaki może być przyznany ten właśnie dodatek z 3 miesięcy do jednego. Aktem tym Rada dokonała więc zmian dotychczasowych reguł przyznawania dodatków motywacyjnych dla nauczycieli, które są dla nauczycieli mniej korzystne. Tymczasem, uchwała Nr LIV/363/2023 została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 27 grudnia 2023 r. pod poz. 7138, co oznacza, że *vacatio legis* tej uchwały wyniosło 4 dni. W świetle przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, skrócenie 14-dniowego *vacatio legis* uznać należy w tym przypadku za niedopuszczalne.

W tym stanie rzeczy, z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności §3 uchwały Nr LIV/363/2023 Rady Powiatu w Wałczu z dnia 14 grudnia 2023 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez Powiat Wałecki dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia, w zakresie wyrazów: „z dniem 1 stycznia 2024 r.”.*

Wskutek wyeliminowania z obrotu prawnego części §3, uchwała Nr LIV/363/2023 wejdzie w życie w terminie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego⁷.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIPOMORSKIEGO

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁷ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19.