



Poznań, 28 października 2022 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

NP-II.4131.1.228.2022.4

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr LV/427/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 29 września 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 września 2022 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr LV/427/2022 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561) oraz art. 30 ust. 6 i 6a w związku z art. 91d pkt. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 oraz z 2022 r. poz. 935, 1116 i 1730)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 września 2022 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego, przepisami

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; CBOSA).

Stosownie do zapisów art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), zwanej dalej „Kartą Nauczyciela”, : „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”. W myśl art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela: „Regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli”. Z treści art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 - wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Powołując się na powyższe przepisy Karty Nauczyciela, Rada Gminy Gniezno mocą badanej uchwały postanowiła wprowadzić następujące zmiany w uchwale Nr LII/355/2018 Rady Gminy Gniezno z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia: 1) w § 7 w ust. 1 po pkt 5 dodaje się pkt 6 w brzmieniu: „6) funkcję mentora”; 2) w § 7 w ust. 7 po pkt 5 dodaje się pkt 6 w brzmieniu: „6) za pełnienie funkcji mentora - 100 zł miesięcznie za nauczyciela odbywającego przygotowanie do zawodu nauczyciela”. Stosownie do zapisów § 2 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 września 2022r.”.

W ocenie organu nadzoru, uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że przy podjęciu badanej uchwały nie dochowano wymaganej prawem procedury. Ustawodawca w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela nałożył obowiązek uzgadniania regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Obowiązek ten, zdaniem organu nadzoru, winien być spełniony także w sytuacji dokonywania zmian we wcześniej uchwalonym regulaminie. Wyjaśnić należy, że dokonywana mocą badanej uchwały nowelizacja uchwały w przedmiocie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia dotyczy dodatku funkcyjnego. Rada postanowiła poszerzyć katalog podmiotów uprawnionych do dodatku funkcyjnego o nauczyciela, któremu powierzono funkcję mentora,

jak również określiła wysokość stawki dodatku funkcyjnego dla nauczyciela pełniącego taką funkcję. Badana uchwała normuje zatem materię regulaminową, o której mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, a zatem – zgodnie z obowiązkiem zapisanym w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela – winna być uzgodniona ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Obowiązek uzgodnienia ze związkami zawodowymi zmienionego projektu regulaminu wynagradzania jest bezwzględny. Obowiązek ten cechuje także uprzedniość, co oznacza, że rada gminy może debatować tylko nad wcześniej uzgodnionym projektem aktu (por. wyrok WSA w Opolu z 16 lipca 2009 r., II SA/Op 140/09; CBOSA).

Tymczasem z wyjaśnień złożonych na wezwanie organu nadzoru przez Przewodniczącego Rady Gminy Gniezno (pismo z 11 października 2022 r., znak: OSOP.0711.38.2022) wynika, że: „będąca przedmiotem ww. uchwały zmiana regulaminu nie została uzgodniona ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli”. W tym stanie rzeczy uznać należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie z wyroku z 1 czerwca 2017 r. (II SA/Lu 37/17; CBOSA) stwierdził, że: „Brak uzgodnienia projektu regulaminu wynagradzania nauczycieli - w świetle jednoznacznej dyspozycji art. 30 ust. 6a ustawy dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela - świadczy o wadliwości skontrolowanej uchwały. Powoływany przepis wyraźnie przewiduje, że regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Brak takiego wymaganego «uzgodnienia» powoduje, że podjęta w niniejszej sprawie uchwała jest niezgodna z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela i z tego powodu nieważna”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis o wejściu w życie uchwały. Z jego treści wynika wola rady nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej (tj. od 1 września 2022 r.), czego organ nadzoru nie kwestionuje w odniesieniu do badanej uchwały. Jednakże mając na względzie także pierwszą część omawianej regulacji § 2 („Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia [...]”) stwierdzić należy, że w przepisie tym rada nie uwzględniła wymogów co do sposobu wprowadzenia w życie uchwał będących aktem prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, według którego: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą

regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)” (postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18; CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, której przedmiotem jest zmiana regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Adresatami tej uchwały są wszyscy nauczyciele zatrudnieni w szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gniezno, jak również ci, którzy podczas obowiązywania tej uchwały zostaną w nich zatrudnieni, co świadczy o generalnym charakterze uchwały. Natomiast o jej abstrakcyjnym charakterze świadczy okoliczność, że normy w niej określone będą konsumowane nie przez jednokrotne zastosowanie, lecz będą wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków. Charakter prawny uchwał w przedmiocie regulaminu wynagradzania nauczycieli jako aktu prawa miejscowego został także przesądzony i utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. uchwała NSA z 24 września 2001 r., OPS 7/01; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 kwietnia 2006 r., II SA/Go 615/05; wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 listopada 2014 r., II SA/Bd 825/14; wyrok WSA w Lublinie z 1 czerwca 2017 r., II SA/Lu 37/17; CBOSA). Zauważyć ponadto trzeba, że zmieniana ocenianym aktem prawnym uchwała nr LII/355/2018 Rady Gminy Gniezno z dnia 13 sierpnia 2018 r. została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w 2018 r. pod poz. 6352; urzędowo ogłoszone zostały również jej wcześniejsze nowelizacje (uchwała nr XI/77/2019 Rady Gminy Gniezno z dnia 7 sierpnia 2019 r., opubl. w Dz. Urz. Woj. Wielk. w 2019 r. pod poz. 7082; uchwała nr XVI/108/2019 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 października 2019 r. opubl. w Dz. Urz. Woj. Wielk. w 2019 r. pod poz. 9333).

Skoro badana uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze gminy, to obowiązkowa jest jej publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunku jego wejścia w życie, ma swoje źródło w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”. 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), zwana dalej „u.o.a.n.”. W świetle art. 2 ust. 1 u.o.a.n., ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

Wbrew powyższemu, Rada Gminy Gniezno, postanawiając o wejściu w życie uchwały „z dniem podjęcia”, nie uwzględniła wymaganego przez ustawodawcę trybu wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, tj. nie przewidziała obowiązku jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Kwestionowany zapis § 2 uchwały jest zatem istotnie sprzeczny

z art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., przy czym wada ta ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść w życie w sposób przewidziany ustawą.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 listopada 2010 r. (I OSK 1213/10; CBOSA): „[...] nie promulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzą w życie zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane”. Podobne stanowisko zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 3 lipca 2020 r. (III SA/Po 186/20; CBOSA), stwierdzając, że: „Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego wynikających z art. 4 oraz art. 13 pkt 2 w/w ustawy stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej”, co z kolei „powoduje jej nieważność”. W wyroku z 16 kwietnia 2010 r. (II SA/Po 33/10; CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyraźnie zaznaczył, że: „Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości”.

Wreszcie ostatni zarzut względem badanej uchwały dotyczy błędnego wskazania w przepisie zmieniającym przepisów podlegających nowelizacji.

Zgodnie z literalnym brzmieniem § 1 uchwały: „W uchwale Nr LII/355/2018 Rady Gminy Gniezno z dnia 13 sierpnia 2018 r. [...] wprowadza się następujące zmiany: 1) w § 7 w ust. 1 po pkt 5 dodaje się pkt 6 w brzmieniu: «6) funkcję mentora»; 2) w § 7 w ust. 7 po pkt 5 dodaje się pkt 6 w brzmieniu: «6) za pełnienie funkcji mentora - 100 zł miesięcznie za nauczyciela odbywającego przygotowanie do zawodu nauczyciela»”. Tymczasem stwierdzić należy, że zmieniana uchwała składa się jedynie z czterech paragrafów, z czego pierwszy stanowi, że: „Ustala się regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom przedszkoli i szkół podstawowych Gminy Gniezno dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, stanowiący załącznik do uchwały”. Przedmiotowy regulamin stanowi zatem załącznik do zmienianej uchwały, obejmuje 15 paragrafów, przy czym § 7 normuje kwestie dotyczące dodatku funkcyjnego. Powyższe pozwala wywnioskować, że dokonywana mocą badanej uchwały nowelizacja dotyczy w istocie zmian w § 7 załącznika do uchwały nr LII/355/2018 Rady Gminy Gniezno z dnia 13 sierpnia 2018 r., a nie – jak wprost wskazała rada – w § 7 tejże uchwały. Z uwagi jednak na możliwość zidentyfikowania zmienianego przepisu, wadliwe jego wskazanie w badanej uchwale nie stanowi, w opinii organu nadzoru, naruszenia prawa o charakterze istotnym.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36  
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl  
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
/-/ Michał Zieliński  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:  
Rada Gminy Gniezno  
Wójt Gminy Gniezno

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36  
[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)  
[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117