



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 3 we fragmencie „od dnia 1 stycznia 2018 r.” oraz § 3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.” uchwały Rady Miejskiej w Bolkowie Nr XL/266/18 z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIII/99/15 w sprawie przyjęcia regulaminu dodatków do wynagrodzenia nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Bolków.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 23 lutego 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 30 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189) oraz Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie 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, z późn. zm.), Rada Miejska w Bolkowie podjęła uchwałę Nr XL/266/18 w sprawie zmiany uchwały Nr XIII/99/15 w sprawie przyjęcia regulaminu dodatków do wynagrodzenia nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Bolków, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 27 lutego 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt 3 we fragmencie „od dnia 1 stycznia 2018 r.” oraz § 3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.” uchwały z istotnym naruszeniem 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), poprzez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała obowiązuje z mocą wsteczną, od dnia 1 stycznia 2018 r.

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym „6. Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, 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 i 34, 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”.

Z § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały wynika, iż zmieniono, realizując kompetencję ustawową, m. in. wysokość stawki dodatku funkcyjnego dla wychowawcy klasy szkolnej w zależności od ilości uczniów – w kwocie 150 i 190 złotych (pkt 4 tabeli) oraz dla wychowawcy grupy przedszkolnej lub oddziału przedszkolnego w szkole w zależności od ilości dzieci w grupie lub oddziale przedszkolnym – w kwocie 150 i 190 złotych (pkt 5 tabeli).

Mocą nowelizacji dokonywanej kwestionowaną uchwałą Rada Miejska w Bolkowie dokonała w § 1 pkt 3 uchwały zmiany § 34 ust. 1 uchwały Nr XIII/99/15 przyjmując, że: „1. Przepisy uchwały stosuje się od dnia 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.”.

Z kolei, określając sposób wejścia uchwały w życie, Rada w § 3 uchwały postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.”.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa jest rozwinięciem przepisów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). 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 (ust. 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że uchwała Rady Miejskiej w Bolkowie jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 23 lutego 2018 r., niewątpliwie zatem przepis § 1 pkt 3 we fragmencie „od dnia 1 stycznia 2018 r.” oraz § 3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.”, nadają uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 ustawy nie wykluczają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Przepis art. 5 ustawy stanowi wyjątek od ogólnej zasady nie działania prawa wstecz i ma umożliwić prawodawcy nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wówczas, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawnego. Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi np. nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem* tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.). W tym miejscu należy również zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. (sygn. akt II FSK 1272/09, CBOSA) stwierdził, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. W ocenie organu nadzoru w niniejszej sprawie przepis ten nie znajduje zastosowania.

Uchwała Nr XL/266/18 Rady Miejskiej w Bolkowie, to akt normatywny, który określa m.in. wysokość stawki dodatku funkcyjnego dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Bolków. Zgodnie z uchwałą (pkt 4 tabeli) wychowawca klasy szkolnej w oddziale do 15 i 16 uczniów, będzie otrzymywał teraz dodatek funkcyjny w wysokości 150 albo 190 zł, w zależności od ilości uczniów w oddziale, a wychowawca grupy przedszkolnej lub oddziału przedszkolnego w szkole do 15 dzieci i od 16 dzieci, będzie otrzymywał dodatek w wysokości 150 albo 190 złotych – w zależności od ilości dzieci w grupie lub oddziale przedszkolnym (pkt 5 tabeli). W poprzednio obowiązującej uchwale Nr XIII/99/15 w sprawie przyjęcia regulaminu dodatków do wynagrodzenia nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Bolków wysokość stawki dodatku funkcyjnego dla wychowawcy klasy szkolnej oraz wychowawcy grupy przedszkolnej wynosiła 180 złotych. Kwestionowana uchwała, obniżyła zatem wysokość stawki dodatku funkcyjnego dla wychowawcy klasy szkolnej oraz wychowawcy grupy przedszkolnej. Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego. Wejście w życie kwestionowanej uchwały z mocą wsteczną od 1 stycznia 2018 r. oznaczałoby pogorszenie sytuacji adresata uchwały, poprzez zróżnicowanie i dodatkowo obniżenie stawki dodatku funkcyjnego do kwoty 150 złotych dla wychowawców klas szkolnych lub grup przedszkolnych w oddziałach liczących do 15 dzieci.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać, że w przypadku przedmiotowej uchwały i normy art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, kiedy to organ prowadzący szkołę będący jednostką

samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, nie można uznać za uzasadnione nadania mocy wstecznej takiej uchwale. Określenie nowych stawek dodatku funkcyjnego nie może bowiem prowadzić do ich wejścia w życie z mocą wsteczną w sytuacji, gdy prowadzą do pogorszenia sytuacji poszczególnych nauczycieli. Działanie takie, zdaniem organu nadzoru, jest sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego i narusza zasadę zaufania organów państwa, jak i zasadę pewności prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 3 we fragmencie „od dnia 1 stycznia 2018 r.” oraz § 3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.” uchwały Nr XL/266/18 Rady Miejskiej w Bolkowie w sprawie zmiany uchwały Nr XIII/99/15 w sprawie przyjęcia regulaminu dodatków do wynagrodzenia nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Bolków.

Jednocześnie w związku ze stwierdzeniem nieważności § 1 pkt 3 we fragmencie „od dnia 1 stycznia 2018 r.” oraz mając na uwadze treść § 34 ust. 2 uchwały Nr XIII/99/15 z dnia 22 grudnia 2015 r., do dnia wejścia w życie przedmiotowej uchwały (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego) zastosowanie znajdują przepisy uchwały zmienianej w wersji obowiązującej do dnia 31 grudnia 2017 r.

Ponadto, stwierdzenie nieważności kwestionowanych zapisów uchwały pozostaje bez wpływu na § 1 pkt 2 uchwały, mocą którego uchylono rozdział 7 uchwały Nr XII/99/15, gdyż art. 54 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, mocą art. 76 pkt 25 lit. a ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203) został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak