



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2018 r.” uchwały Nr XLVIII/217/18 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 30 sierpnia 2018 r. zmieniającej uchwałę Rady Powiatu w Jaworze w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze, określania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć niektórych nauczycieli, zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w kształceniu zaocznym oraz zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jaworski.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2018 r., działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 76 pkt 22 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2203) w związku z art. 42 ust. 6 oraz ust. 7, art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), Rada Powiatu w Jaworze podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę Nr XXXVI/164/17 z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze, określania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć niektórych nauczycieli, zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w kształceniu zaocznym oraz zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jaworski, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 września 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 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 ze zm.), poprzez przyjęcie, że uchwała obowiązuje z mocą wsteczną, od dnia 1 września 2018 r.

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin.

Mocą nowelizacji dokonywanej przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Jaworze dokonała zmiany w §2 ust. 1 pkt 1 uchwały zmienianej – podwyższając pedagogom, logopedom, psychologom i terapeutom pedagogicznym tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć z 20 godzin do 22 godzin oraz w §2 ust. 1 pkt 2 uchwały zmienianej – obniżając doradcom zawodowym tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć z 30 godzin do 22 godzin. Należy zauważyć, że w przypadku doradców zawodowych przedmiotową nowelizacją uchwały dokonano dostosowania jej przepisów do przepisu art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy, który obowiązuje w obecnym brzmieniu od dnia 1 września 2018 r.

Z kolei, określając sposób wejścia uchwały w życie, Rada w §3 postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 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). Z kolei art. 5 tej ustawy umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko wtedy jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że uchwała Nr XLVIII/217/18 Rady Powiatu w Jaworze 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 30 sierpnia 2018 r., a opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 5 września 2018 r. Niewątpliwie zatem przepis §3 uchwały we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września” nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

W myśl art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Przepis ten 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 prawa (uzasadnienie uchwały w żadnym fragmencie nie odnosi się do kwestii nadania jej wstecznej mocy obowiązującej). 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 art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajduje zastosowania.

Uchwała Nr XLVIII/217/18 Rady Powiatu w Jaworze to akt normatywny, który nowelizując uchwałę Nr XXXVI/164/17 określa na nowo tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć pedagogom, logopedom, psychologom, terapeutom pedagogicznym oraz doradcom zawodowym. Jak już wyżej w niniejszym rozstrzygnięciu wskazano, Rada w przedmiotowej nowelizacji podwyższyła pedagogom, logopedom, psychologom i terapeutom pedagogicznym tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć z 20 godzin do 22 godzin oraz obniżyła doradcom zawodowym tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć z 30 godzin do 22 godzin. Należy jednak podkreślić, że obniżenie wymiaru zajęć doradcom zawodowym było realizacją obowiązującej od dnia 1 września 2018 r. normy ustawowej, tj. art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy Karta Nauczyciela, który stanowi, że określony przez organ prowadzący tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych nie może przekraczać 22 godzin. Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów

przedmiotowego aktu prawa miejscowego. Świadczyć o tym mogą także wyniki konsultacji ze związkami zawodowymi. Z informacji zawartych w uzasadnieniu uchwały wynika, że ZO ZNP w Jaworze oraz Zarząd Regionu Zagłębie Miedziowe NSZZ „Solidarność” w Legnicy negatywnie zaopiniowały przedłożony projekt uchwały, ze względu na fakt podwyższenia obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycielom pedagogom, logopedom, psychologom i terapeutom pedagogicznym.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać, że w przypadku przedmiotowej uchwały i normy art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy Karta Nauczyciela, nie można uznać za uzasadnione nadania mocy wstecznej takiej uchwał. Określenie nowego tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, 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 §3 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2018 r.” uchwały.

W związku z powyższym należał orzec jak w sentencji.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak