



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994),

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2, §2 ust. 2 we fragmencie „miesiąca następującego po miesiącu” oraz §3 we fragmencie „Z dniem 1 września 2018 roku” uchwały nr XLV/267/18 Rady Gminy Stoszowice z dnia 5 września 2018 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach oraz w sprawie rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli, którym powierzono określone stanowiska w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Stoszowice.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stoszowice na sesji w dniu 5 września 2018 r. podjęła uchwałę nr XLV/267/18 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach oraz w sprawie rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli, którym powierzono określone stanowiska w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Stoszowice.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 września 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- §2 ust. 2 we fragmencie „miesiąca następującego po miesiącu” z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967), zwanej dalej „Kartą Nauczyciela”, w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), polegającym na nieuprawnionym różnicowaniu sytuacji prawnej nauczycieli pełniących funkcje kierownicze;
- §1 ust. 2 oraz §3 we fragmencie „Z dniem 1 września 2018 roku” uchwały nr XLV/267/18 Rady Gminy Stoszowice z istotnym naruszeniem art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), zwanej dalej „ustawą” oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającym na nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

I

W §2 ust. 2 analizowanej uchwały Rada Gminy Stoszowice postanowiła: „Obniżony obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w §2, przysługuje od dnia objęcia stanowiska i odnosi się także do nauczycieli, którym powierzono funkcje dyrektora w zastępstwie nauczyciela powołanego do pełnienia tej funkcji, z tym, że obowiązuje on tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi pełnienie funkcji dyrektora, a ustaje z końcem miesiąca, w którym nauczyciel przestał pełnić funkcję.” Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja uchwały w kwestionowanym fragmencie stanowi istotne naruszenie art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, który nakazuje obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć albo zwolnienie od obowiązku realizacji zajęć nie tylko nauczycielom zajmującym w szkole stanowiska kierownicze, ale także nauczycielom, którym obowiązki kierownicze powierzono w zastępstwie tych osób. Oznacza to, że wspomniane obniżenie wymiaru godzin albo zwolnienie od obowiązku realizacji zajęć

nastąpić powinno z chwilą powierzenia obowiązków kierowniczych i nie może być decyzją Rady odłożone w czasie. Przesunięcie w czasie obowiązywania obniżonego wymiaru zajęć na okres od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powierzono zastępstwo, w odniesieniu do nauczycieli, którzy zastępują nauczycieli, którym powierzono obowiązki kierownicze, stawia tę grupę nauczycieli w gorszej sytuacji niż pozostałych, których dotyczy obniżony wymiar zajęć. Dochodzi do zróżnicowania sytuacji dyrektorów, wicedyrektorów i osób, którym powierzono inne stanowiska kierownicze, jako jednej grupy, oraz osób, które zastępują nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, jako drugiej grupy. Przy czym druga grupa została postawiona w gorszej sytuacji niż grupa pierwsza. Przyjąć zatem należy, że Rada Gminy Stoszowice we wskazanym fragmencie analizowanej uchwały dokonała nieuprawnionej modyfikacji norm ustawowych, co uznać należy za istotne naruszenie prawa, zwłaszcza w sytuacji, gdy pogorszono sytuację prawną części nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkole.

Ponadto, zgodnie z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Natomiast zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób i nie mogą one naruszać istoty wolności i praw. Mając na uwadze powyższe Rada, ustalając w myśl art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela zasady udzielania obniżek, o których mowa w ust. 6, nie może dyskryminować nauczycieli tylko z tego powodu, że pełnią funkcję kierowniczą w zastępstwie. Ustawa nie przewiduje tego rodzaju rozróżnienia, a tym samym także prawodawca miejscowy nie może go wprowadzać.

II

Mocą uchwały nr XLV/267/18 Rada Gminy Stoszowice określiła m.in. tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć wskazując, że wynosi on 22 godziny (§1 ust. 1 uchwały). Analiza zapisów przedmiotowej uchwały w świetle regulacji poprzednio obowiązującej (przyjętej uchwałą nr XXX/187/2013 Rady Gminy Stoszowice z dnia 26 czerwca 2013 r.) prowadzi do wniosku, że tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, psychologów, i logopedów, uległ zmianie, tj. wzrósł o 2 godziny.

Zgodnie zaś z §1 ust. 2 uchwały nr XLV/267/18: „Ustalony w ust. 1 wymiar godzin obowiązuje od 1 września 2018 roku.”. Z kolei w §3 uchwały przyjęto: „Z dniem 1 września 2018 r. traci moc Uchwała Nr XXX/187/2013 Rady Gminy Stoszowice z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli, którym powierzono określone stanowiska w placówkach oświatowych na terenie Gminy Stoszowice.”.

Jednocześnie w §5 uchwały wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a za takie należy uznać regulacje przedmiotowej uchwały, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, 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 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 przypadku uchwały nr XLV/267/18 Rada Gminy Stoszowice zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem, wskazanego w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy, okresu *vacatio legis*, a nawet przed dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, które nastąpiło w dniu 19 września 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2018 r. poz. 4501). Tym samym uchwałą nadano wsteczną moc obowiązującą.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że nadawanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. Uchwała nr XLV/267/18 Rady Gminy Stoszowice, to akt normatywny, który określa m.in. dla osób wymienionych w art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy Karta Nauczyciela tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć. W chwili obecnej potencjalni adresaci uchwały będą zobowiązani do realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć w zwiększonym wymiarze niż w roku ubiegłym. Za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju kwestie z mocą wsteczną, w sytuacji gdy adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią, którą to możliwość gwarantuje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*, biegnący przed wejściem aktu w życie. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r. (sygn. akt II OSK 2439/14) wskazał, że zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, niemniej jednak „w wyjątkowych okolicznościach dopuszcza się pewne odstępstwa od powyższej zasady, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja jej nie jest możliwa bez dopuszczenia wstecznego działania prawa (...). W omawianej sprawie nie bez znaczenia jest pozostająca do rozważenia kwestia korzystniejszej zmiany z punktu widzenia adresatów uchwały.” Mając na uwadze powyższe należy wykluczyć możliwość zastosowania przewidzianego wyjątku w sytuacji, gdy uchwała wprowadza zapisy mniej korzystne dla jej adresatów.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała skierowana została do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego – publikacja miała miejsce w dniu 19 września 2018 r. Mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wprowadza zasadę wejścia w życie aktów prawa miejscowego po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności §1 ust. 2 oraz §3 we fragmencie „Z dniem 1 września 2018 r.” uchwały nr XLV/267/18 powoduje, że wszystkie jej zapisy wejdą w życie w dniu 4 października 2018 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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