



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 października 2016 r.

Poz. 4576

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.9.3.2016.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

§ 3 we fragmencie „z dniem 1 września 2016 r.” uchwały Rady Gminy Borów nr XVIII/105/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIV/137/2005 Rady Gminy Borów z dnia 7 lutego 2005 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek oraz zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono funkcje kierownicze w placówkach oświatowych, zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, zasad obliczania obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym wymiarze godzin, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pedagogom, logopedom i psychologom.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 sierpnia 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 7 pkt 1-3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r., poz. 1379.), Rada Gminy Borów podjęła uchwałę nr XXIV/137/2005 w sprawie zmiany uchwały nr XXIV/137/2005 Rady Gminy Borów z dnia 7 lutego 2005 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek oraz zwolnień od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono funkcje kierownicze w placówkach oświatowych, zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, zasad obliczania obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym wymiarze godzin, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pedagogom, logopedom i psychologom, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 września 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „z dniem 1 września 2016 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296).

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym „7. Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa: 2) zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3;”. Z § 1 analizowanej uchwały wynika, iż zmieniono, realizując kompetencję ustawową, tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, określony w art. 42 ust. 3

ustawy Karta Nauczyciela dla dyrektora szkoły (zespołu) każdego typu z podziałem na szkoły (zespół) liczące do 8 oddziałów oraz 9 i więcej oddziałów i dla wicedyrektora, przyjmując tygodniowy wymiar godzin odpowiednio 10 i 8 godzin dla dyrektora oraz 10 godzin dla wicedyrektora przy poprzednio odpowiednio obowiązującym wymiarze tygodniowym 8 godzin, 4 godziny i 5 godzin zajęć dla wicedyrektora.

Zgodnie zaś z § 3 uchwały: „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2016 r.”.

Wskazać należy także, iż zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1881) uchwała uzyskała opinie organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240), a mianowicie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych. Wszystkie opinie były negatywne.

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 XVIII/105/2016 Rada Gminy 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 5 września 2016 r.), przez co uchwałe nadano wsteczną moc obowiązującą (Dz. Urzęd. Woj. Doln. z 2016 r., poz. 4060).

Organ nadzoru informuje, że nadawanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. Uchwała nr XVIII/105/2016 Rady Gminy Borów, to akt normatywny, który określa dla nauczycieli, pełniących stanowiska kierownicze dyrektorów i wicedyrektorów szkół obowiązkowy tygodniowy wymiar godziny zajęć. Dyrektor szkoły liczącej do 8 oddziałów będzie aktualnie zobowiązany tygodniowo pracować wymiar 10 godzin zajęć, przy dotychczas obowiązującym go wymiarze 8 godzin. Dyrektor szkoły liczącej dziewięć oddziałów i powyżej będzie tygodniowo odbywał 8 godzin zajęć, przy poprzednio ustalonym 4 godzinnym wymiarze, a wicedyrektor 10 godzin, co stanowi zwiększenie o 5 godzin dotychczasowego obowiązkowego wymiaru zajęć. Niedopuszczalne jest 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 daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*, biegnący przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja pozbawia obywatela ułożenia swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (tu: skutki w postaci zwiększenia obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych opiekuńczych dla nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze dyrektora i wicedyrektora). Ponadto 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. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.

Przedmiotowa uchwała w § 3 stanowi, że podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, jednocześnie uchwała została skierowana do publikacji w tymże Dzienniku – publikacja miała miejsce dnia 5 września 2016 r. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, stwierdzenie nieważności uchwały we fragmencie „z dniem 1 września 2016 r. ” powoduje, że weszła ona w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, tj. od 5 września 2016 r., czyli w dniu 20 września 2016 r. Stanie się tak zgodnie z przywołanym wyżej 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.

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:
P. Hreniak