



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 26 sierpnia 2015 r.

Poz. 2729

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-IV.4131.66.2015.MP WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

§ 4. uchwały Nr VII/92/2015 Rady Miejskiej w Łebie z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/264/2009 Rady Miejskiej w Łebie z dnia 24.04.2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Łeba, w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od dnia jej podjęcia”.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Łebie podjęła uchwałę Nr VII/92/2015 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/264/2009 Rady Miejskiej w Łebie z dnia 24.04.2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Łeba.

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 6 lipca 2015 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wymieniono m.in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.).

W toku kontroli zgodności z prawem zakwestionowanej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 *Karty Nauczyciela* 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.

Należy wskazać, że uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego. Każdy bowiem akt prawny, zawierający normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego

podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie konsumowane poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) wydany przez ustawowo wskazany organ administracji, staje się aktem normatywnym należącym do prawa miejscowego.

Jako akt prawa miejscowego stanowiący przez organ gminy, przedmiotowa uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, o czym stanowi art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.). W świetle art. 4 ust. 1 tejże ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 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. Natomiast w świetle 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.

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że zakaz nadawania wstecznej mocy przepisom prawa nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00, *OTK 2000, nr 7, poz. 255*). Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, *OTK 2001, nr 1, poz. 5*), a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, *OTK 2001, nr 2, poz. 29*). Im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06, *OTK-A 2007, nr 4, poz. 37*). W wyroku z dnia 25 września 2000 r. sygn. akt K 26/99, *OTK 2000, nr 6, poz. 186*, Trybunał Konstytucyjny uznał zaś, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów.

Warto także przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt II FSK 1272/09, w którym podkreślono, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw.

W § 4 kwestionowanej uchwały zamieszczono tymczasem zapis o treści: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z mocą obowiązującą od dnia jej podjęcia*”. Zapis powyższy w części dotyczącej terminu wejścia w życie uchwały pozostaje w zgodzie z cytowanymi powyżej regulacjami art. 4 ustawy *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*. Jednakże w części, w której nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą, sprzeczny jest z art. 5 tejże ustawy.

Należy bowiem wskazać, że przedmiotowa uchwała wprowadza szereg uregulowań o treści mniej korzystnej dla potencjalnych adresatów (nauczycieli), niż dotychczas obowiązujące przepisy uchwały derogowanej (w szczególności w większości przypadków obniżono wysokość przysługujących nauczycielom dodatków do wynagrodzenia). W ocenie organu nadzoru ograniczenie z mocą wsteczną w niniejszej sprawie uprawnień przysługujących nauczycielom nie stanowi wyjątkowego przypadku pozostającego w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego, od którego to zaistnienia ustawodawca uzależnia ewentualną możliwość nadania wstecznej mocy obowiązującej aktowi normatywnemu. Tym samym wykluczona jest możliwość zastosowania art. 5 ustawy *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* w przedmiotowej uchwale.

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność § 4 uchwały Rady Miejskiej w Łebie w zakresie słów: „*z mocą obowiązującą od dnia jej podjęcia*”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Ryszard Stachurski