



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 lutego 2023 r.

Poz. 1421



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.65.2023

z dnia 24 lutego 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/354/2023 Rady Powiatu Łukowskiego z dnia 2 lutego 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego i innych składników wynagrodzenia oraz wysokość nagród dla nauczycieli, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 roku.”

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/354/2023 Rady Powiatu Łukowskiego z dnia 2 lutego 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego i innych składników wynagrodzenia oraz wysokość nagród dla nauczycieli, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 roku.”

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVIII/354/2023 Rady Powiatu Łukowskiego została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lutego 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Łukowie dokonała zmian w uchwale Nr XLIV/326/2022 Rady Powiatu Łukowskiego z dnia 26 września 2022 roku w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego i innych składników wynagrodzenia oraz wysokość nagród dla nauczycieli (Dz. Urz. Woj. Lubel. poz. 4602).

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.) organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, 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- 34a,
- 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.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

W § 1 pkt 1 uchwały Nr XLVIII/354/2023 Rada Powiatu nadała nowe brzmienie § 5 ust. 3 pkt 3 i 4 uchwały zmienianej, zgodnie z którymi nauczycielom, realizującym dodatkowe zadania oraz zajęcia przyznaje się dodatek funkcyjny za pełnienie funkcji doradcy metodycznego – 3%, nauczyciela - konsultanta - 3%.

W myśl § 3 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.

Powyższą regulacją Rada nadała uchwale wsteczną moc obowiązującą.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 3 uchwały, w zakresie jakim wprowadza ze wsteczną mocą obowiązującą od 1 września 2022 r. przepisy określające wysokość dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego oraz dla nauczyciela - konsultanta istotnie narusza 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 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie.

Zatem 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 w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 przedmiotowa uchwała Rady Powiatu w Łukowie 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 2 lutego 2023 r. zatem przepis § 3 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądowoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych.

Ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony. 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.

Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem*, tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.).

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje.

Zgodnie z § 5 ust. 3 pkt 3 i 4 regulaminu przyjętego uchwałą Nr XLIV/326/2022 z dnia 26 września 2022 r., dodatek funkcyjny dla doradcy metodycznego przysługuje w wysokości od 3% do 15%, a dla nauczyciela - konsultanta, w wysokości od 3% do 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela nieposiadającego stopnia awansu zawodowego (nauczyciela początkującego), posiadającego wykształcenie wyższe magisterskie z przygotowaniem pedagogicznym.

Z zestawień postanowień uchwały Nr XLIV/326/2022 oraz uchwały Nr XLVIII/354/2023 wynika, że wysokość dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego oraz dla nauczyciela - konsultanta w uchwale zmieniającej jest niższa niż dotychczas obowiązująca górna granica wysokości dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego oraz dla nauczyciela - konsultanta.

Na podstawie poprzednio obowiązującej uchwały wysokość dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego wynosiła od 3% do 15% a dla nauczyciela – konsultanta od 3% do 10%, a zgodnie z uchwałą Nr XLVIII/354/2023, zarówno dla doradcy metodycznego jak i nauczyciela – konsultanta – 3% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela nieposiadającego stopnia awansu zawodowego (nauczyciela początkującego), posiadającego wykształcenie wyższe magisterskie z przygotowaniem pedagogicznym.

W konsekwencji nie można stwierdzić, iż określenie w uchwale Nr XLVIII/354/2023 wysokości dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego oraz dla nauczyciela – konsultanta jest korzystne dla wszystkich adresatów aktu. Nie można bowiem wykluczyć, że przyjęta regulacja prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej niektórych adresatów norm zawartych w uchwale.

W związku tym nadanie uchwale mocy wstecznej nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 819/15: „*Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99)”.*

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/354/2023 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Powiatu w Łukowie,
- 2) Starosta Łukowski.