



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 listopada 2019 r.

Poz. 6308



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.491.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 20 listopada 2019 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/72/2019 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 29 października 2019 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIV/159/2009 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 26 marca 2009 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2019 r.” - w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w przepis ustalającego wysokość:

- dodatku motywacyjnego dla nauczycieli - do 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela,
- dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół – do 10% wynagrodzenia zasadniczego dyrektora.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/72/2019 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 29 października 2019 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIV/159/2009 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 26 marca 2009 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2019 r.” - w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w przepis ustalającego wysokość:

- dodatku motywacyjnego dla nauczycieli - do 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela,
- dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół – do 10% wynagrodzenia zasadniczego dyrektora.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/72/2019 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2019 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Trzeszczany podjęła na podstawie m. in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, 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. 33-34a,
- 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 wynagrodzenie 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organowi prowadzącemu do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową.

Rada gminy uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. W postanowieniach regulaminu powinny zatem znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich określonych w art. 30 ust. 6 ustawy punktów.

Zgodnie z § 1 pkt 1 i 2 uchwały, w Załączniku Nr 1 do Uchwały Nr XXIV/159/2009 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 26 marca 2009 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2009 r. nr 94, poz. 2221 z późn. zm.), wprowadza się następujące zmiany:

1. § 6 ust. 1 otrzymuje brzmienie: „1. Wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela ustala dyrektor szkoły w oparciu o ustalenia § 4 ust. 1 kryteria, w wysokości do 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, w ramach posiadanych środków finansowych przyznanych w uchwale budżetowej.”

2. § 6 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2. Dodatek motywacyjny dla dyrektorów szkół ustala wójt w oparciu o opracowane w § 4 ust. 2 kryteria, w wysokości do 10% wynagrodzenia zasadniczego dyrektora, w ramach środków finansowych przyznanych uchwałą budżetową.”

Zgodnie z § 3 przedmiotowej uchwały „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2019 r.

Powyższą regulacją Rada Gminy nadała uchwale wsteczną moc obowiązującą.

W ocenie organu nadzoru uchwalenie zmian w regulaminie wynagradzania nauczycieli przyjętych w § 1 pkt 1 i 2 uchwały z wsteczną mocą obowiązującą od dnia 1 września 2019r. istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji 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. 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).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Trzeszczany 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 29 października 2019 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 sądownoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych.

Należy bowiem zauważyć, iż 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 § 6 ust. 1-2 regulaminu przyjętego uchwałą Nr XXIV/159/2009 z dnia 26 marca 2009 roku: wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela wynosi do 20% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela a wysokość dodatku motywacyjnego dla dyrektorów – do 30% wynagrodzenia zasadniczego dyrektora. Przepis ten stanowi bowiem, że:

1. *Wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela ustala dyrektor szkoły w oparciu o ustalenia w §4 ust. 1 kryteria, w wysokości do 20% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, w ramach posiadanych środków finansowych przyznanych w uchwale budżetowej.*

2. *Dodatek motywacyjny dla dyrektorów szkół ustala wójt w oparciu o opracowane w §4 ust. 2 kryteria, w wysokości do 30% wynagrodzenia zasadniczego dyrektora, w ramach środków finansowych przyznanych uchwałą budżetową.*

Zatem regulacje określające wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektorów szkół przyjęte w uchwale Nr XIII/72/2019 są mniej korzystne dla adresatów uchwały od dotychczas obowiązujących.

Ustalone uchwałą Nr XIII/72/2019 stawki dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektorów szkół prowadzą do pogorszenia sytuacji prawnej poszczególnych nauczycieli.

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 wypowiedział 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 XIII/72/2019 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.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Trzeszczany
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Trzeszczany