

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.62.2023.DDud

z dnia 21 czerwca 2023 r.

Rada Miejska w Trzciel

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2, § 4 ust. 1, 2, 3, 4, § 4 ust. 4, § 4 ust. 6 w zakresie zwrotu „takie jak”, a w § 4 ust. 6 pkt 1 w zakresie zwrotu „w szczególności”, § 4 ust. 7, § 7 ust. 2 w zakresie słów „m.in.”, § 7 ust. 3 w zakresie zwrotu „a także wyniki pracy szkoły, warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich funkcjonuje szkoła,” § 7 ust. 4 i 5, § 14 załącznika do uchwały nr XLIII/335/2023 Rady Miejskiej w Trzciel z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, prowadzonych przez Gminę Trzciel.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 maja 2023 r. Rada Miejska w Trzciel podjęła uchwałę nr XLIII/335/2023 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, prowadzonych przez Gminę Trzciel.

W podstawie prawnej uchwały wskazano na: „art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2023 poz. 40 z późn. zm.) i art. 30 ust.6 i ust. 10a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 maja 2023 r.

Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Trzciel (dalej jako: „regulamin”) stanowi załącznik do ww. uchwały.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia istotnie narusza prawo, tj. art. 30 ust. 2, art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r. poz. 984., dalej jako: „ustawa”, „Karta Nauczyciela”), art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.), art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. ze zm.) oraz § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagradzania zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 416 ze zm., dalej jako: „rozporządzenie”).

Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy,
- 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

W art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela wskazano, że 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.

W zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.).

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia, ponieważ normatywny charakter tego aktu mogą posiadać tylko te jego treści, do określenia których został upoważniony organ wydający ten akt. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni

rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielny uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (wyrok NSA z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09, wyrok WSA w Olsztynie z 13 maja 2014 r., sygn. akt. II SA/Ol 329/14; por. wyrok WSA w Łodzi z 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 135/20).

W ocenie organu nadzoru Rada Miejskiej Trzciel zrealizowała kompetencje prawodawczą w części w sposób istotny naruszający prawo. Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że zakwestionowanie uchwały w powyższym zakresie nie umożliwia funkcjonowanie w porządku prawnym tej części regulaminu, który reguluje dodatek za wysługę lat, dodatek za warunki pracy oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe. Podkreślić należy, że ustawowe warunki (doprecyzowane w zakresie delegacji ustawowej w uchwale) przyznawania świadczeń są niezależne od siebie, czemu nie przeczy możliwość ich kumulowania się w sytuacji poszczególnych nauczycieli. Powyższe stanowisko znalazło akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z 28 stycznia 2010 r., I OSK 1518/09, wyrok WSA w Olsztynie z 21 lipca 2016 r., II SA/Ol 799/16, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 stycznia 2018 r., II SA/Go 1146/17). Jednakże organ nadzoru rekomenduje Radzie Miejskiej w Trzcielu przyjęcie nowego regulaminu, który kompleksowo regulowałby kwestie wskazane w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Z przepisu art. 30 ust. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że zakres merytorycznego działania organu prowadzącego w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatku za wysługę lat jest mocno ograniczony (J. Lisowski, K. Stradomski, Karta Nauczyciela. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2022). Nie znajduje oparcia w Karcie Nauczyciela § 3 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym „Podstawę ustalenia stażu pracy, od którego jest uzależniona wysokość dodatku za wysługę lat stanowią oryginalne dokumenty (świadczenia pracy, książeczka wojskowa, itp.) albo uwierzytelnione odpisy tych dokumentów.”. Należy pamiętać o § 7 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.) zgodnie z którym oprócz okresów poprzedniego zatrudnienia do stażu pracy wlicza się także inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Jednym z nich jest okres pracy rolniczej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz.U. 1990 Nr 54, poz. 310). Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawa ta przewiduje, że jeśli organ gminy nie dysponuje dokumentami umożliwiającymi wydanie zaświadczenia o pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, to ten fakt może być udowodniony zeznaniami co najmniej dwóch świadków zamieszkujących w tym czasie na terenie, na którym jest położone to gospodarstwo rolne (szer. art. 3 ww. ustawy). Zeznania mogą zostać odebrane przez pracodawcę, od którego żąda się zaliczenia okresów pracy w gospodarstwie do stażu pracy lub być także odebrane przez pracownika urzędu gminy. Zatem Rada Miejska w Trzcielu wykluczyła dopuszczony przez prawo dowód na wykazanie stażu pracy, co stanowi wykroczenie poza delegację ustawową i jest istotnym naruszeniem prawa.

Jak już wyżej wskazano, Karta Nauczyciela określa z jakich elementów składa się wynagrodzenie nauczycieli (art. 30 ust. 1). Oprócz wynagrodzenia zasadniczego ustawodawca wymienia m.in. dodatki: za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny, w tym z tytułu sprawowania

funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy (art. 30 ust. 1 pkt 2). Ponadto w art. 30 ust. 2 ustawa określa i precyzuje od czego uzależniona jest wysokość dodatków – odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy. Jednocześnie w § 6 rozporządzenia określone zostały ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, do których należą: 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym; 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela; 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem; 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

W ocenie organu nadzoru istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela są ust. 1 – 3 § 4 regulaminu, zgodnie z którymi: „1. Na wypłaty dodatku motywacyjnego dla nauczycieli, z wyłączeniem dyrektorów (wicedyrektorów) szkół, przeznaczają się w skali roku środki finansowe w wysokości do 7% planowanych środków na ich wynagrodzenia zasadnicze, zgodnie z uchwałą budżetową gminy. 2. Dla dyrektorów szkół na wypłaty dodatku motywacyjnego przeznaczają się w skali roku środki finansowe w wysokości do 30% planowanych środków na ich wynagrodzenia zasadnicze, zgodnie z uchwałą budżetową gminy. 3. Dla wicedyrektorów dyrektorów szkół na wypłaty dodatku motywacyjnego przeznaczają się w skali roku środki finansowe w wysokości do 20% planowanych środków na ich wynagrodzenia zasadnicze, zgodnie z uchwałą budżetową gminy”. Przepisy te bowiem określają „wysokość środków finansowych na dodatki motywacyjne”, a nie „wysokość stawek dodatku motywacyjnego” – zostały one określone w § 5 ust. 2 – 4 regulaminu. Ponadto wysokość środków finansowych na dodatki motywacyjne została zróżnicowana w zależności od tego, czy jest się nauczycielem, dyrektorem szkoły, wicedyrektorem szkoły, co jest zabiegiem całkowicie nieuprawnionym w świetle wspomnianego art. 30 ust. 2 ustawy, który jak wspomniano powyżej uzależnia wysokość tego dodatku jedynie od jakości świadczonej pracy oraz wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę na możliwą omyłkę w ust. 3 przez którą, w zakresie dodatku motywacyjnego dyrektorów szkół, stoi on w sprzeczności do ust. 2.

Istotnym naruszenie prawa, w ocenie organu nadzoru, jest również § 4 ust. 4 regulaminu, który uzależnia prawo do dodatku motywacyjnego od przepracowania w szkołach na terenie gminy jednego roku – Rada przyjęła bowiem, że „Nauczycielom lub dyrektorom rozpoczynającym pracę w szkole, dodatek motywacyjny może być przyznany po upływie jednego roku pracy”. Przepis pozostają w sprzeczności z ogólnymi warunkami przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określonymi w § 6 rozporządzenia, przez co naruszają konstytucyjną zasadę równości wskazaną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jak już wyżej wskazano przepis art. 30 ust. 2 ustawy wskazuje od czego uzależniona jest wysokość dodatków – w przypadku dodatku motywacyjnego jest to jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć. Rada nie może w akcie prawa miejscowego przewidzieć innych kryteriów od tych, które ustalił ustawodawca.

Jednocześnie w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Trzcielcu popełniła istotne błędy przy określaniu szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego (§ 4 ust. 6 i 7 regulaminu).

Przede wszystkim w § 4 ust. 7 regulaminu, zgodnie z którym „Przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego dla dyrektora, poza warunkami wymienionymi w ust. 6 i odnoszącymi się również do stanowiska dyrektora, przyznanie dodatku motywacyjnego warunkuje ponadto: (...)” Rada Miejska ustaliła odrębne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. W ocenie organu nadzoru, taka regulacja stanowi przekroczenie kompetencji z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że brak jest podstaw do ustalania odrębnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. Zdaniem organu nadzoru, w odniesieniu do nauczycieli, którym powierzono obowiązki dyrektora organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego władny jest tylko uszczegółowić ogólny warunek przyznania dodatku motywacyjnego określony w § 6 pkt 5 rozporządzenia – „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem”. Tymczasem Rada stworzyła katalog warunków tego dodatku, poza ogólnymi warunkami określonymi w rozporządzeniu. Ponadto organu nadzoru zwraca uwagę, że warunki przyznania dodatku motywacyjnego nie mogą stanowić typowych obowiązków dyrektora szkoły, wynikających z art. 68 ust. 1 i ust. 5 ustawy - Prawo oświatowe, art. 100 Kodeksu pracy, czy art. 53 ust. 1 w zw. z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), np. zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych „Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”. Pokrywa się to z warunkiem określonym w § 4 ust. 7 pkt 5 regulaminu – „celowe i oszczędne wydatkowanie środków finansowych szkoły”. Oznacza to, że nie mogłyby one stanowić warunków uprawniających do przyznania dodatku motywacyjnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17).

Organ nadzoru ma również zastrzeżenia do sposobu określenia warunków szczegółowych w § 4 ust. 6 regulaminu. Użycie przy określaniu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego w § 4 ust. 6 regulaminu zwrotu „takie jak”, a w § 4 ust. 6 pkt 1 zwrotu „w szczególności” stanowi w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Przepis regulaminu w ten sposób sformułowany ustanawia katalog otwarty, zgodnie z którym przy ustalaniu dodatku motywacyjnego mogą być brane pod uwagę również inne niż określone w uchwale kryteria osiągnięć w realizowanym procesie dydaktycznym. W ocenie organu nadzoru Rada, zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, powinna ustanowić katalog zamknięty tych kryteriów. Za kompleksową realizację normy kompetencyjnej określonej w tym przepisie nie może zostać uznane ustanowienie w formie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego, albowiem w praktyce taki zabieg legislacyjny pozwala na formułowanie przez podmiot odrębny od rady dodatkowych jeszcze warunków przyznania tego dodatku w ramach oceny osiągnięć w realizowanym procesie dydaktycznym, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli.

Organ nadzoru zauważa, że w § 7 ust. 2 regulaminu Rada Miejska w Trzcielcu posłużyła się zwrotem „m.in.” przy określaniu kryteriów uwzględnianych przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły, co również stanowi naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty

Nauczyciela. W omawianym postanowieniu regulaminu Rada przyjęła, że Wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora ustala Burmistrz Trzciela w granicach stawek określonych tabelą, uwzględniając m. in. wielkość szkoły, strukturę organizacyjną, złożoność zadań wynikających z funkcji kierowniczej, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, wyniki pracy szkoły”. Na marginesie należy zauważyć, że w regulaminie nie wprowadzono tabeli stawek dodatku funkcyjnego. Istotny błąd popełniono również w § 7 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym „Wysokość dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora i innych stanowisk kierowniczych przewidzianych w statucie szkoły określa Burmistrz Trzciela uwzględniając opinię dyrektora szkoły oraz złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, a także wyniki pracy szkoły, warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich funkcjonuje szkoła, w granicach stawek określonych w tabeli dodatków funkcyjnych”. Dodatek funkcyjny jest stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję, określone w § 5 rozporządzenia, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności. Jego wysokość powinna być więc ściśle związana z istotą dodatku funkcyjnego z tytułu powierzonego nauczycielowi stanowiska. Stąd dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, liczby osób zatrudnionych, zmianowości czy złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko (por. wyrok NSA z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13). Natomiast takiego ścisłego związku z istotą funkcji nie sposób doszukiwać się w „wynikach pracy szkoły, warunkach lokalowych, środowiskowych i społecznych, w jakich funkcjonuje szkoła,”, którymi posługuje się § 7 ust. 3 regulaminu. W konsekwencji w tym zakresie należało stwierdzić częściową nieważność badanego postanowienia regulaminu.

Należy również zauważyć, że w § 7 ust. 4 i 5 regulaminu Rada, z przekroczeniem delegacji ustawowej, określiła kiedy (i od jakiego momentu) przysługuje bądź nie przysługuje dodatek funkcyjny. Organ nadzoru zwraca uwagę, że art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, że zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego stopnia awansu zawodowego następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Zestawienie brzmienia § 7 ust. 4 i 5, Regulaminu z treścią art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela prowadzi do wniosku, że regulacje te w istocie odnoszą się do tych samych kwestii, tj. określenia daty początkowej oraz końcowej przysługiwania prawa do wynagrodzenia nauczycieli.

W ocenie organu nadzoru błędnym jest § 14 regulaminu, zgodnie z którym „Do wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw stosuje się odpowiednio § 16, również wtedy gdy nauczyciel zastępujący jest zatrudniony w niepełnym wymiarze zajęć.”. Należy zauważyć, że § 16 regulaminu jedynie informuje, że „Wynagrodzenie za ferie i wakacje regulują przepisy zawarte w ustawie – Karta Nauczyciela”. Karta Nauczyciela reguluje w art. 67 kwestię wynagrodzenia nauczyciela za okres urlopu. Odesłanie to jest zatem niezrozumiałe. Jak już wyżej wskazano uchwała podejmowana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, stanowi akt prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Powyżej opisane naruszenia mają charakter kwalifikowany, skutkujący koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Uchwała nr XLIII/335/2023 Rady Miejskiej w Trzcielcu z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, prowadzonych przez Gminę Trzciel, jak i sam regulamin zawiera również inne błędy.

Organ nadzoru przypomina o regułach wynikających z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), a szczególnie § 45 ust. 1 w związku z § 143 Zasad dotyczącego brzmienia przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego - przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) Akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) Akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia;
- 3) Akt prawa miejscowego wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 4) Akt prawa miejscowego wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia albo Akt prawa miejscowego wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia;
- 5) Akt prawa miejscowego wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia;
- 6) Akt prawa miejscowego wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo);
- 7) Akt prawa miejscowego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia;
- 8) Akt prawa miejscowego wchodzi w życie ..., z wyjątkiem § ..., który wchodzi w życie

Tymczasem w § 4 uchwały Rada Miejska w Trzcielcu tak zredagowała przepis o wejściu w życie, że trudno ustalić, od kiedy uchwała zacznie obowiązywać. Rada przyjęła bowiem, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2023 r.”. Z tego przepisu można bowiem wywieść dwie sprzeczne normy prawne - pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa, druga - wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od 1 września 2023 r. W celu wyeliminowania tej sprzeczności, w ocenie organu nadzoru tak sformułowany przepis, należy odczytać w ten sposób, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w wojewódzkim publikatorze aktów prawnych (wówczas możliwe jest jej stosowanie przez jednostki podległe organowi prowadzącemu szkoły na terenie Gminy), jednakże ma zastosowanie do uregulowanych w niej świadczeń za okres od 1 września 2023 r. Organ nadzoru rekomenduje jednak jasne określenie terminu wejścia w życie danego aktu prawa miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje również, że przepisy regulaminu dot. stwierdzenia nabycia prawa do dodatku, przyznawanie dodatku (tj. § 3 ust. 3, § 5 ust. 5, § 7 ust. 2 i 3) stanowią czynności z zakresu prawa pracy, regulowane przepisami rangi ustawowej. Zgodnie z art. 3(1) § 1 Kodeksu pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną (tj. m.in. szkoły i przedszkola), czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Stosownie zaś do przepisu art. 68 ust. 5 in principio ustawy - Prawo oświatowe dyrektor

jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Jednocześnie czynności te wobec dyrektorów szkół wykonuje wójt gminy (por. art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530). Tym samym nie ma potrzeby regulowania powyższych kwestii w regulaminie. W ocenie organu nadzoru ww. naruszenia nie mają charakteru kwalifikowanego, tym niemniej Rada powinna uwzględnić te uwagi przy procedowaniu podobnych uchwał w przyszłości. Z uwagi na powyższe, organ nadzoru zwraca uwagę, aby w przyszłości podobne naruszenia prawa nie wystąpiły.

Należy również zauważyć, że na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1730), wprowadzono do Karty Nauczyciela funkcję mentora, a usunięto opiekuna stażu. Zgodnie z nieobowiązującym już art. 9c ust. 4 Karty Nauczyciela, nauczycielowi stażystce i nauczycielowi kontraktowemu odbywającemu staż dyrektor szkoły przydziela spośród nauczycieli mianowanych lub dyplomowanych opiekuna. Natomiast w myśl nowo wprowadzonego art. 9ca ust. 11 tej ustawy, nauczycielowi odbywającemu przygotowanie do zawodu nauczyciela dyrektor szkoły przydziela spośród nauczycieli mianowanych lub dyplomowanych mentora. Nauczyciel pełniący funkcję mentora wykonuje więc zadania w związku z odbywaniem przygotowania do zawodu przez nauczyciela początkującego, a opiekun stażu wykonuje zadania w związku z odbywaniem stażu przez nauczyciela ubiegającego się o wyższy stopień awansu zawodowego. Biorąc pod uwagę powyższe wyraźnie widać, że pełniący funkcję mentora i opiekun stażu zajmują się zupełnie różnymi grupami osób. Należy więc przyjąć, że Rada Miejska nie była upoważniona do przyznania nauczycielowi pełniącemu funkcję opiekuna stażu dodatku funkcyjnego należnego za każdego nauczyciela odbywającego przygotowanie do zawodu. Do otrzymywania tego dodatku na takich zasadach uprawniony jest tylko mentor. W ocenie organu nadzoru nie stanowi to jednak kwalifikowanego naruszenia prawa, bowiem sprzeczność da się usunąć na etapie wykładni.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności: § 3 ust. 2, § 4 ust. 1, 2, 3, 4, § 4 ust. 4, § 4 ust. 6 w zakresie zwrotu „takie jak”, a w § 4 ust. 6 pkt 1 w zakresie zwrotu „w szczególności”, § 4 ust. 7, § 7 ust. 2 w zakresie słów „m.in.”, § 7 ust. 3 w zakresie zwrotu „a także wyniki pracy szkoły, warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich funkcjonuje szkoła,” § 7 ust. 4 i 5, § 14 regulaminu, jako istotnie naruszających prawo, jest konieczne i uzasadnione.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli