



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 października 2017 r.

Poz. 3804

Sygn. akt II SA/Lu 37/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 czerwca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak
Sędziowie	WSA Jerzy Drwal (sprawozdawca)
	NSA Witold Falczyński
Protokolant	Referent stażysta Paweł Kobylarz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 1 czerwca 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Wiryki

z dnia 12 lutego 2016 r. nr XVI/73/16

w przedmiocie regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Wiryki

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVI/73/16 Rady Gminy Wiryki z dnia 12 lutego 2016 r. ustalono regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Wiryki.

W skardze Wojewoda Lubelski domagał się stwierdzenia nieważności powyższej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podał, że przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r., poz. 1379 ze zm.). Wojewoda argumentował, że w myśl 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.

Powyższy przepis wskazuje kwestie powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały oraz określa granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie.

Przepis art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela wprowadza zasadę, że regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Projekt regulaminu wynagradzania nauczycieli przedstawiono w dniu 3 grudnia 2015 r. do uzgodnienia z Międzyszkolną Komisją Związkową NSZZ „Solidarność”, która nie podjęła korespondencji w tej sprawie. Projekt regulaminu konsultowano ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego ZOP we Włodawie, czego dowodzi protokół uzgodnień z dnia 5 stycznia 2016 r. wskazujący, że w kwestii stawki dodatku funkcyjnego za wychowawstwo strony pozostały przy rozbieżnych stanowiskach; pozytywnie uzgodniono „uzupełnienie zapisów regulaminu w rozdziale 7 § 11 polegające na rozszerzeniu zapisów tego paragrafu (...) o kryteria przyznawania nagród z obecnie obowiązującego regulaminu”. W dniu 3 grudnia 2015 r. projekt regulaminu przedstawiono również Związkowi Zawodowemu Nauczycieli Wychowania Fizycznego Powiatu Włodawskiego, który pismem z dnia 8 stycznia 2016 r. przekazał propozycje podwyższenia kwot dodatku funkcyjnego i uzupełnienie regulaminu o kryteria przyznawania dodatków za wyjątkiem dodatku motywacyjnego. W świetle dokumentacji przedłożonej przez Wójta Gminy Wyryki nie wynika, aby Gmina Wyryki odniosła się do propozycji tego Związku. Treść uchwalonego regulaminu nie potwierdza uwzględnienia propozycji Związku Zawodowego Nauczycieli Wychowania Fizycznego Powiatu Włodawskiego.

Wojewoda stwierdził, że nie można uznać, że regulamin wynagradzania nauczycieli został uzgodniony ze Związkiem Zawodowym Nauczycieli Wychowania Fizycznego.

Przepis art. 30 ust. 6 a Karty Nauczyciela nakłada obowiązek każdorazowego uzgodnienia treści projektu regulaminu.

Skarżona uchwała jest obciążona także innymi istotnymi wadami prawnymi.

Wbrew dyspozycji art. 30 ust. 6 pkt 3 i pkt 4 Karty Nauczyciela, nie określono wysokości nagród. Tym samym uchwała nie wypełnia zakresu upoważnienia, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Uchwalany regulamin musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 30 ust. 6 pkt 1 - 4 Karty Nauczyciela. Brak uregulowania w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości nagród skutkuje tym, że w razie ich przyznawania wysokość ta będzie ustalana przez organ inny niż rada gminy i w trybie innym niż uchwalony regulamin, podczas gdy ustawodawca zastrzega unormowanie wysokości nagród do materii regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Istotnie naruszają prawo postanowienia Rozdziału 4 regulaminu odnoszące się do dodatku funkcyjnego poprzez pominięcie kryteriów przyznawania tego dodatku. W świetle art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, dodatki wymienione w tym przepisie stanowią składnik wynagrodzenia. Stosownie do art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, z regulaminu powinna wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość. Dodatek funkcyjny jest stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono określone funkcje.

Zapis § 9 ust. 5 regulaminu narusza istotnie prawo, ponieważ wiąże on możliwość przyznania dodatku za warunki pracy jedynie w okresach „faktycznego wykonywania pracy” lub „w okresie faktycznego wykonywania pracy”, za którą przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego. W konsekwencji powyższy zapis ogranicza wypłatę dodatku za warunki pracy przez wprowadzenie możliwości wstrzymywania wypłaty prawidłowo przyznanych dodatków i wypłaty ich w okresach faktycznego wykonywania pracy. Zatem nie jest to konkretyzacja ogólnych warunków przyznawania dodatku, o której mowa w ustawie.

W sprzeczności z przepisami art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela, określającymi krąg nauczycieli uprawnionych do potrzymania dodatku mieszkaniowego, pozostaje § 13 ust. 2 regulaminu, wprowadzający zasadę, że nauczycielowi i jego współmałżonkowi zamieszkującemu z nim stale, będącemu także nauczycielem, przysługuje tylko jeden dodatek. Zgodnie z § 13 ust. 3 regulaminu, nauczyciele, o których mowa w ust. 2, wspólnie określają pracodawcę, który będzie im wypłacał dodatek mieszkaniowy. Karta Nauczyciela przewiduje w art. 54 ust. 1, że nauczyciel zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców ma prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona jest szkoła. Z treści art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela wynika, że nauczycielowi, o którym mowa w ust. 1, posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela. Wysokość dodatku może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony.

Z akt sprawy wynika, że Wójt Gminy Wiryki przekazał Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu skargę Wojewody Lubelskiego i nie odniósł się w żaden sposób do zarzutów i wniosków sformułowanych w skardze.

W piśmie z dnia 3 lutego 2017 r. (data wpływu do WSA w Lublinie) Wójt Gminy Wiryki wyjaśnił, że „jedynie akta administracyjne sprawy to uchwała Nr XVI/73/16 z dnia 12 lutego 2016 r. (...), która została przekazana do sądu wraz ze skargą w dniu 12 stycznia 2017 r.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – rozpoznając skargę - zważył, co następuje.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W myśl art. 94 ust. 1 cyt. ustawy, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Skarżona przez Wojewodę Lubelskiego uchwała Nr XVI/73/16 Rady Gminy Wiryki z dnia 12 lutego 2016 r. ustalająca regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego.

Oceniając zgodność z prawem zaskarżonej uchwały należy stwierdzić, że Wojewoda ma rację, iż uchwalenie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Wiryki mogło nastąpić po uzgodnieniu treści projektu regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. W realiach niniejszej sprawy można mówić co najwyżej jedynie o próbie uzgodnienia projektu regulaminu z Międzyszkolną Komisją Związkową NSZZ „Solidarność” Ziemi Włodawskiej, która nie podjęła korespondencji w tej sprawie i nie zajęła merytorycznego stanowiska. Projekt regulaminu przedstawiono Związkowi Zawodowemu Nauczycieli Wychowania Fizycznego Powiatu Włodawskiego, który przekazał swoje propozycje. Z akt sprawy nie wynikało, aby Gmina Wiryki odniosła się do zaproponowanego podwyższenia dodatku funkcyjnego i uzupełnienia regulaminu o kryteria przyznawania dodatków. Regulamin wynagradzania konsultowano ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego ZOP we Włodawie w wyniku czego pozytywnie uzgodniono niektóre postanowienia regulaminu.

Bezsporną jest okoliczność, że regulaminu nie uzgodniono ze wszystkimi związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Brak uzgodnienia projektu regulaminu wynagradzania nauczycieli – w świetle jednoznacznej dyspozycji art. 30 ust. 6 a ustawy dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela – świadczy o wadliwości skontrolowanej uchwały. Powoływany przepis wyraźnie przewiduje, że regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Brak takiego wymaganego „uzgodnienia” powoduje, że podjęta w niniejszej sprawie uchwała jest niezgodna z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela i z tego powodu nieważna. Ustawowe pojęcie "podlega uzgodnieniu" nie zostało zdefiniowane stąd zasadnym jest powołanie się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 17 marca 1998 r., sygn. akt U 23/97 (OTK 1998/2/11), dotyczącym przepisu art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela, w którym ustawodawca zamieścił identyczne sformułowanie. Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku stwierdził między innymi, że przepis art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela dotyczy współuczestnictwa związków zawodowych w procesie tworzenia prawa, a użyty w nim termin "uzgodnienie", zgodnie z jego sensem językowym oznacza ma czynność polegającą na "doprowadzeniu do braku rozbieżności", "ujednolicaniu" czy też

"harmonizowaniu". Trybunał wyjaśnił też, że chodzi tu o podjęcie procedury uzgodnieniowej celem wypracowania wspólnego stanowiska.

Wobec braku pełnej procedury uzgodnieniowej, Rada Gminy Wiryki nie była uprawniona do skorzystania z upoważnienia, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela i określenia w drodze uchwały regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Usprawiedliwione okazały się w tej sytuacji zarzuty skargi o naruszeniu art. 30 ust. 6 i ust. 6a Karty Nauczyciela.

Wyniki kontroli sądowej wskazują również, że zasadne są również pozostałe zarzuty i wnioski skargi w odnośnie wadliwości poszczególnych postanowień skarżonej uchwały.

W myśl 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 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 i dodatków socjalnych określonych w art. 54.

Z powyższego unormowania oraz art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela wynika, że wysokość nagród (jako składników wynagrodzenia dla nauczycieli) powinna być uregulowana przez organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego.

Wysokość nagród dla nauczycieli nie została określona w skarżonej uchwale. Jej Rozdział 7 zatytułowany „Nagrody i inne świadczenia” określa tylko ogólne zasady przyznawania nagród. Uchwała przewiduje, że nauczyciele mogą otrzymywać nagrody ze specjalnego funduszu za osiągnięcia dydaktyczno – wychowawcze (§ 11 ust. 1) oraz że fundusz nagród pozostaje do dyspozycji organów przyznających nagrody (§ 11 ust. 3). W świetle § 11 ust. 2, wysokość specjalnego funduszu nagród stanowi 1% planowanego rocznego funduszu wynagrodzeń osobowych nauczycieli z podziałem na nagrody dyrektora (80% funduszu) i nagrody wójta (20% funduszu).

W tych okolicznościach Wojewoda słusznie zarzuca, że Rada Gminy Wiryki nie wypełniła delegacji ustawowej (zamieszczonej w art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela) i nie określiła w regulaminie wynagradzania wysokość nagród dla nauczycieli. Tego rodzaju uchybienie powoduje, że nagrody te będą ustalane przez inny organ, a nie Radę Gminy Wiryki, pomimo tego, że to ona jest wyłącznie upoważniona do ustalania wysokości nagród i warunków ich wypłacania.

Z treści art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że regulamin wynagradzania nauczycieli powinien określać wysokość dodatków (za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy). W sprawie niniejszej Wojewoda podnosi, że postanowienia uchwały odnoszące się do dodatku funkcyjnego (stanowiącego stały składnik wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub określone funkcje) nie są precyzyjne ponieważ nie wskazują kryteriów przyznawania tego dodatku.

Wymaga wyjaśnienia, że rozporządzenie 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), określa krąg osób uprawnionych do uzyskania dodatku funkcyjnego. W świetle § 5 cyt. rozporządzenia, uprawnionymi do dodatku funkcyjnego są nauczyciele, którym powierzono:

- 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, zwanej dalej "szkołą", albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;
- 2) sprawowanie funkcji:
 - a) wychowawcy klasy,
 - b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,

c) opiekuna stażu.

Skarżona uchwała w § 6 określa wykaz osób (w tym nauczycieli, którym powierzono wymienione w uchwale funkcje) uprawnionych do dodatku funkcyjnego wraz ze wskazaniem miesięcznej kwoty tego dodatku (od 400 do 700 zł dla dyrektora zespołu szkół, od 350 do 600 zł dla dyrektora szkoły, od 200 do 300 zł dla wicedyrektora szkoły). Zgodzić się należy z poglądem Wojewody, że w odniesieniu do wskazanej grupy nauczycieli pełniącym powyższe funkcje regulamin wynagradzania nie określa dokładnie wysokości dodatku funkcyjnego i nie wskazuje kryteriów jego przyznawania. „Widelkowo” określona wysokość dodatku funkcyjnego w tym przypadku nie spełnia ustawowego wymogu z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Przyjęty przez Radę Gminy Wiryki system wynagradzania nauczycieli (i przyznawania dodatków funkcyjnych) nie jest jasny. W rezultacie nie wiadomo, jaka jest dokładnie wysokość dodatku funkcyjnego i jakie są kryteria różnicowania w konkretnym przypadku wysokości dodatku (czy będzie to w przypadku dyrektora zespołu szkół kwota dodatku najniższa – 400 zł, czy też najwyższa – 700 zł, czy inna mieszcząca się w przedziale „400 – 700 zł”).

Obowiązek wypełnienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie został więc przez Radę Gminy Wiryki zrealizowany i z tego powodu zabrakło w uchwale określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego. Uwaga ta nie odnosi się do ustalenia dodatków dla wychowawcy klasy (przedszkola) i opiekuna staży, skoro dla tej grupy nauczycieli dodatek określono w sztywnej wysokości (50 zł dla wychowawcy klasy i 20 zł dla opiekuna stażu).

Nie można uznać, że prawidłowe jest unormowanie zawarte w § 9 ust. 5 regulaminu wynagradzania nauczycieli. Przewiduje ono możliwość uzyskania dodatku za warunki pracy (trudne i uciążliwe warunki pracy) wprowadzając dodatkowe kryterium w postaci - jak to przyjęli radni Gminy Wiryki - „faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany” lub „okresu faktycznego wykonywania pracy, z którą przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego”. W tym zakresie skuteczny jest zarzut skargi, że § 9 ust. 5 uchwały ogranicza prawo do dodatku za warunki pracy, w sposób, który – wbrew art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela - nie konkretyzuje ustawowych ogólnych warunków przyznawania dodatku.

Przepis art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela określa krąg nauczycieli uprawnionych do otrzymania dodatku mieszkaniowego. Nauczyciel zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców ma prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona jest szkoła (art. 54 ust. 1 Karty Nauczyciela). Przepis ten w ust. 3 stanowi, że nauczycielowi, o którym mowa w ust. 1, posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela. Wysokość dodatku może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony.

Unormowanie § 13 ust. 2 spornego regulaminu wprowadza – niezgodną z art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela - zasadę, że nauczycielowi i jego współmałżonkowi zamieszkującemu z nim stale, będącemu także nauczycielem, przysługuje tylko jeden dodatek w wysokości określonej w § 11. Karta Nauczyciela – jak wyżej wykazano - gwarantuje, że nauczyciel z uwagi na stan rodzinny, ma prawo do dodatku mieszkaniowego. Ustalenie wysokości nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego powierzono radnym, którzy powinni określić szczegółowe kryteria przyznawania tego dodatku. Ustawodawca nie przewidział, że w tym zakresie radni mają prawo pozbawić nauczyciela prawa do tego dodatku, nawet jeśli nauczyciel spełnia kryteria ustawy.

W tym stanie rzeczy Wojewoda słusznie zarzucił, że Rada Gminy Wiryki nie mogła ograniczyć prawa nauczycieli do uzyskania dodatku mieszkaniowego.

Z tych też względów i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.