



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 października 2023 r.

Poz. 6047

Sygn. akt III SA/Lu 78/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Ewa Ibrom (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Anna Strzelec
	Sędzia WSA Iwona Tchórzewska

po rozpoznaniu w dniu 11 maja 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Siedliszcze

z dnia 26 września 2022 r. nr XXXV/303/22

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt III SA/Lu 78/23

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą Nr XXXV/303/22 z 26 września 2022 r. Rada Miejska w Siedliszczu wprowadziła zmiany w uchwale Nr XXII/161/09 Rady Gminy Siedliszcze z 25 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), art. 30 ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 26 sierpnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej (Dz. U. 2022 r., poz. 1821).

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Wojewoda Lubelski wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w całości jako podjętej z naruszeniem art. 30 ust. 6a ustawy – Karta Nauczyciela.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że z art. 30 ust. 6a ustawy - Karta Nauczyciela wynika obowiązek uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli zmian regulaminu dotyczącego wynagradzania nauczycieli. Zmiana regulaminu wprowadzona zaskarżoną uchwałą nie została uzgodniona ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. O tym, że nie doszło do uzgodnienia uchwały z żadnym związkiem zawodowym reprezentującym nauczycieli Wojewoda został poinformowany przez Prezesa Oddziału Powiatowego Związku Nauczycielstwa Polskiego w Chełmie. Zastępca Burmistrza Siedliszcza w piśmie z 2 stycznia 2023 r. potwierdził, że zaskarżona uchwała została podjęta bez uzgodnień ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli reprezentującymi nauczycieli działającymi na obszarze Miasta Siedliszcze.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Siedliszcza wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej z uwagi na uchylenie zaskarżonej uchwały uchwałą Nr XXXIX/337/23 Rady Miejskiej w Siedliszczu z 26 stycznia 2023 r. uchylającą zaskarżoną uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

W piśmie z 20 marca 2023 r. Wojewoda Lubelski podtrzymał stanowisko i wnioski przedstawione w skardze. Stwierdził, że uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądownoadministracyjnego, ponieważ sąd posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od chwili jego podjęcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga wojewody jest uzasadniona. Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem.

Przedmiotem skargi w rozpoznawanej sprawie jest uchwała zmieniająca uchwałę Nr XXII/161/09 Rady Gminy Siedliszcze z 25 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego. Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela.

Na wstępie wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od doręczenia uchwały lub zarządzenia. W rozpoznawanej sprawie, w ustawowym terminie organ nadzoru nie podjął czynności nadzorczych zmierzających do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały, które weszły w życie i były stosowane. Organ nadzoru zaskarżył sporną uchwałę do sądu administracyjnego w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Ani przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ani ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. Do istotnych wad uchwały, powodujących stwierdzenie jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

W piśmiennictwie i orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Jak już wyżej wskazano, podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy – Karta Nauczyciela.

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 - 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 myśl zaś z art. 30 ust. 6a ustawy - Karta Nauczyciela, regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały podzielić należy stanowisko Wojewody, że uchwalenie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Siedliszcze mogło nastąpić jedynie po uzgodnieniu treści projektu regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Uzgodnienia tego wymagała także zmiana regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Jest poza sporem, że w dniu 26 września 2022 r. Rada Miejska w Siedliszczu podjęła uchwałę, którą wprowadziła zmiany w uchwale w sprawie wynagradzania nauczycieli oraz zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego, bez uzgodnienia projektu zmian ze związkami zawodowym zrzeszającymi nauczycieli.

W piśmie z 22 grudnia 2022 r. Prezes Oddziału Powiatowego Związku Nauczycielstwa Polskiego w Chełmie poinformował organ nadzoru, że Rada Miejska w Siedliszczu nie uzgodniła wyżej wymienionej zmiany regulaminu z żadnym związkiem zawodowym reprezentującym nauczycieli działającym na obszarze Miasta Siedliszcze.

Okoliczność ta została przyznana przez Zastępcę Burmistrza Siedliszcza, który w piśmie z 2 stycznia 2023 r. potwierdził, że zaskarżona uchwała została podjęta bez uzgodnień ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, reprezentującymi nauczycieli, działającymi na obszarze Miasta Siedliszcze.

Następnie uchwałą Nr XXXIX/37/23 Rady Miejskiej w Siedliszczu z 26 stycznia 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2023 r., poz. 756) uchylono zaskarżoną uchwałę Nr XXXV/303/22 z 26 września 2022 r. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 3 lutego 2023 r. i weszła w życie 18 lutego 2023 r.

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że bezsporna jest i nie budzi wątpliwości okoliczność, że zaskarżona uchwała została podjęta bez uzgodnienia zmiany regulaminu ze związkami zawodowymi reprezentującymi nauczycieli działającymi na obszarze Miasta Siedliszcze.

Brak uzgodnienia nowej treści regulaminu powoduje, że uchwała jest niezgodna z art. 30 ust. 6a ustawy - Karta Nauczyciela i z tego powodu nieważna.

Z przepisu art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela wynika obowiązek rady poddania treści projektu regulaminu procedurze uzgodnieniowej. Ustawodawca, formułując sposób działania związków zawodowych w procesie tworzenia prawa, kładzie nacisk – nie tyle na efekt uzgodnień w postaci osiągnięcia zgody, ile przede wszystkim na sam proces dochodzenia do zgody, czy ujednoczenia stanowisk. Zasadnicze znaczenie ma natomiast to, czy związkom zawodowym umożliwiono zapoznanie się i wypowiedzenie o treści projektu poddanego następnie pod głosowanie w organie stanowiącym. Istotą procedury uzgodnieniowej jest bowiem zapoznanie się ze zdaniem/opinią związku zawodowego co do konkretnych, przedstawionych szczegółowo rozwiązań i propozycji uchwałodawcy (vide wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 23 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2447/17; z 23 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2221/19; z 21 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 747/17; z 17 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 917/05).

Sąd podziela stanowisko Wojewody, że stwierdzone naruszenia prawa przez Radę Miejską w Siedliszczu stanowią istotne naruszenie prawa, będące podstawą dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Odnosząc się do zawartego w odpowiedzi na skargę wniosku organu o oddalenie skargi jako bezzasadnej w związku z tym, że zaskarżona uchwała została uchylona, stwierdzić należy, że zmiana lub uchylenie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji tego utrata mocy obowiązującej uchwały, nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania wniesionej skargi i nie uzasadnia umorzenia postępowania sądowego na

podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259), dalej jako „p.p.s.a.”. Skutki prawne, jakie niesie ze sobą uchylenie lub zmiana uchwały i stwierdzenie jej nieważności są odmienne. Uchylenie lub zmiana uchwały wywołuje skutki od daty uchwalenia, na przyszłość - ex nunc, pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej (lub zmienionej) uchwały, natomiast stwierdzenie jej nieważności wywołuje skutki dalej idące i sięga wstecz, aż do daty jej podjęcia - ex tunc, co oznacza, że taki akt prawny od samego początku nie mógł skutecznie kształtować praw i obowiązków jego adresatów.

Zaskarżona uchwała przed jej uchyleniem mogła mieć zastosowanie do stanów faktycznych zaistniałych w czasie jej obowiązywania. Dopiero stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały wywołuje skutek od dnia chwili jej podjęcia (vide wyrok NSA 9 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2554/18). Ma to znaczenie dla czynności prawnych podjętych na jej podstawie. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (vide uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94; wyroki NSA z 4 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1290/04; z 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07; z 1 września 2010 r., sygn. akt I OSK 368/10 oraz z 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1783/10). W konsekwencji uchylenie zaskarżonej uchwały przed wydaniem wyroku nie czyniło bezprzedmiotowym rozpoznania wniesionej skargi, skoro zaskarżona uchwała obowiązywała do czasu wejścia w życie uchwały z 26 stycznia 2023 r. i w tym okresie mogła być stosowana.

Podjmując zaskarżoną uchwałę bez uzgodnienia zmiany regulaminu ze związkami zawodowymi reprezentującymi nauczycieli działającymi na obszarze Miasta Siedliszcze Rada naruszyła w sposób istotny przepis art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela. To zaś daje podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. W myśl bowiem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności. W rozpoznawanej sprawie przepis szczególny nie wyłączał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego. Zachodziły zatem podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Z tych względów i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

Skarga została rozpoznana w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. W myśl tej regulacji, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Stosowny wniosek został złożony przez Wojewodę Lubelskiego w skardze, zaś organ nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.