

Myślibórz, dnia 6 lutego 2015r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Szczecinie**

ul. Staromłyńska 10, 70-561 Szczecin

Skarżący: Związek Nauczycielstwa Polskiego
reprezentowany przez:

**Ognisko nr 9 przy Młodzieżowym
Ośrodku Wychowawczym w Renicach**
Renice 9, 74-300 Myślibórz
ul. Okulickiego 73, 71-035 Szczecin

Organ: Rada Powiatu w Myśliborzu
ul. Spokojna 22, 74-300 Myślibórz

reprezentowana przez: radcę prawnego Annę Leś-Hatys
z Kancelarii Radców Prawnych Leś-Hatys Domina sp.p.

adres dla doręczeń:
ul. Matejki 26/1 66-400 Gorzów Wlkp.

Odpowiedź organu na skargę

Na podstawie art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2012.270 j.t. ze zm.) w imieniu organu, powołując się na udzielone pełnomocnictwo które przedkładam, przekazuję skargę Związku Nauczycielstwa Polskiego - Ogniska nr 9 przy Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Renicach z dnia 13 stycznia 2015r. o stwierdzenie nieważności lub wydania z naruszeniem prawa *uchwały nr LIV/438/2014 Rady Powiatu w Myśliborzu nr z dnia 12 sierpnia 2014r. w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Myśliborski, doręczoną w dniu 16.01.2015r.* oraz wnoszę o:

1. odrzucenie skargi jako wniesionej z uchybieniem terminu, ewentualnie
2. oddalenie skargi w całości,
3. zasądzenie zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego wg. norm przepisanych.

Uzasadnienie

W pierwszej kolejności zwracam uwagę, iż Skarżąca, w ocenie organu, nie wykazała legitymacji do występowania w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 25 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2012.270 j.t. ze zm., dalej p.p.s.a.) *Zdolność sądową mają ponadto organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.* A przepis art. 28 § 1 p.p.s.a. stanowi, że *Osoby prawne oraz jednostki organizacyjne mające zdolność sądową dokonują czynności w postępowaniu przez organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu.*

Ze skargą wystąpiła nieposiadająca osobowości prawnej najniższa jednostka organizacyjna związku zawodowego tj. Związku Nauczycielstwa Polskiego (dalej ZNP), a do skargi nie załączono upoważnienia tej jednostki – Zarządu Ogniska nr 9 przy Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Renicach do reprezentowania ZNP.

ZNP jest organizacją związkową o zasięgu krajowym, posiadającą osobowość prawną, wpisaną do KRS i działającą na podstawie statutu. Ten sam statut obowiązuje wszystkie jednostki organizacyjne ZNP, w tym najniższe ogniwo organizacyjne ZNP działające na terenie Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Renicach - Ognisko nr 9.

W świetle art. 56 ust. 1 i 2 Statutu ZNP Zarząd ogniska jest organem wykonawczym Zebrania Ogniska, a do kompetencji Zarządu ogniska należy organizowanie pracy ogniska oraz podejmowanie decyzji, o których mowa w art. 52 ust. 2.

Zgodnie z powołanym art. 52 ust. 2 Statutu ZNP Zarząd oddziału może przekazać Zarządowi ogniska niektóre ze swoich kompetencji. Kompetencje te określa art. 52 ust. 1 Statutu ZNP, gdzie m.in. w pkt 1 określono uprawnienie zarządu oddziału do reprezentowania ZNP i jego członków wobec pracodawców, organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe oraz innych podmiotów na terenie działania oddziału.

Zatem do występowania w imieniu związku zawodowego ZNP, Ognisko nr 9 przy Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Renicach winno legitymować się stosownym upoważnieniem udzielonym przez **Zarząd Oddziału ZNP.**

Skarżący takiego upoważnienia nie przedstawił ograniczając się do przedłożenia informacji Zarządu Oddziału ZNP o osobach wchodzących w skład Zarządu ogniska nr 9 przy MOW w Renicach.

Na marginesie zwracam uwagę, że również dla wykazania składu osobowego zarządu ogniska skarżący powinien przedstawić stosowne uchwały o wyborze wskazanych osób, z zachowaniem trybu określonego w art. 55 ust. 2 pkt 3 i 4 Statutu ZNP, a nie informację udzieloną przez Prezesa Zarządu Oddziału ZNP.

Wobec powyższego skarga podlega odrzuceniu, na podstawie art. 58 § 5 p.p.s.a.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uzupełnienia przez skarżącego skargi w zakresie legitymacji do reprezentowania ZNP, podnoszę że skarga podlega odrzuceniu również na podstawie art. 58 § 2 p.p.s.a., ponieważ **została wniesiona po upływie terminu.**

Pismem z dnia 12 listopada 2014r. Skarżący wezwał Organ do usunięcia naruszenia prawa. Pismo zostało Organowi doręczone w dniu 14 listopada 2014r., a dniu 05 grudnia 2014r. Organ udzielił Skarżącemu odpowiedzi na wezwanie. Odpowiedź ta została doręczona Skarżącemu w dniu 08 grudnia 2014r.

- Dowód:** - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 12.11.2014r.
- odpowiedź Organu na wezwanie z dnia 05.12.2014r.

- dowód doręczenia Skarżącemu odpowiedzi na wezwanie
- skarga z dnia 13.01.2015r. z adnotacją WSA w Szczecinie o dacie wpływu w dniu 14.01.2015r.

Zgodnie z art. 53 § 2 p.p.s.a. *W przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4, skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.*

Skoro odpowiedź Organu na wezwanie została Skarżącemu doręczona w dniu 08 grudnia 2014r., to 30 – dniowy termin złożenia skargi upływał w dniu 07 stycznia 2015r. Zatem Skarżący złożył skargę po upływie terminu.

Pomimo, że Organ nie ustosunkował się w swej odpowiedzi merytorycznie do zarzutów Skarżącego, pismo Organu z 05.12.2014r. należy traktować jako odpowiedź w rozumieniu art. 53 § 2 p.p.s.a. Jednak nawet biorąc pod uwagę stanowisko Skarżącego, iż w/w pismo Organu nie stanowi odpowiedzi w rozumieniu art. 54 ust 2 p.p.s.a. i należy w tym wypadku stosować termin 60 – dniowy, doszło do uchybienia terminowi wniesienia skargi.

Skoro Skarżący wniósł wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w dniu 14 listopada 2014r., to 60 - dniowy **termin** do wniesienia skargi **upływał w dniu 13 stycznia 2015r.**

Z adnotacji Sądu poczynionej na pierwszej stronie skargi wynika, że skarga została wniesiona w dniu 13 stycznia 2015r. bezpośrednio do WSA w Szczecinie. Następnie **WSA skierował w dniu 15 stycznia 2015r. skargę** do właściwego organu tj. do Rady Powiatu w Myśliborzu.

W myśl art. 54 § 1 p.p.s.a. skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Ustawa nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków. Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że aby skutecznie wnieść do sądu skargę na decyzję organu administracji, skarżący musi to uczynić za pośrednictwem organu, którego decyzję kwestionuje, w terminie prawem przewidzianym.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, iż w przypadku złożenia przez skarżącego skargi do sądu lub organu niewłaściwego (w tym do organu I instancji), sąd lub organ powinien przesłać ją właściwemu organowi administracji publicznej celem nadania biegu. W tej sytuacji **o zachowaniu trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi decyduje data nadania skargi przez sąd** lub organ niewłaściwy w urzędzie pocztowym na adres właściwego organu administracji publicznej (postanowienie NSA w Warszawie z dnia 11.06.2013r., sygn. akt II GSK 973/13 oraz postanowienia NSA: z dn. 27 lutego 2009 r. sygn. akt I FSK 1597/08, z dn. 12 stycznia 2009 r. sygn. akt II OSK 1918/08, z dn. 11 marca 2009 r. sygn. akt I OSK 234/09 czy z dn. 10 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1433/07, dostępne na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl).

Biorąc powyższe pod uwagę, składając skargę w dniu 13 stycznia 2015r. bezpośrednio do WSA w Szczecinie z pominięciem Organu, Skarżący uchybił również terminowi 60 – dniowemu do wniesienia skargi. **Termin ten upłynął 13 stycznia 2015r., podczas gdy Sąd przesłał skargę do właściwego organu w dniu 15 stycznia 2015r.**

W kwestii merytorycznych zarzutów skargi, wyjaśniam co następuje.

Przedmiotem skargi jest *uchwała nr LIV/438/2014 Rady Powiatu w Myśliborzu nr z dnia 12 sierpnia 2014r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Myśliborski*, a zasadniczo część zapisów uchwalonego Regulaminu.

Na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. (Dz.U. z 2014r., poz. 191 t.j.) karta nauczyciela (dalej KN) rada powiatu w Myśliborzu w dniu 12 sierpnia 2014r. podjęła uchwałę nr LIV/438/2014 w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Myśliborski.

Skarżąca zarzuca uchwalonemu aktowi:

1. brak przeprowadzenia uzgodnień ze związkami zawodowymi tegoż Regulaminu i niezamieszczenie zaskarżonej uchwały w porządku obrad Rady Powiatu oraz wprowadzenie uchwały na obrady w trakcie sesji,
2. naruszenie art. 54 KN poprzez nieprawidłowe określenie wysokości dodatku mieszkaniowego zmierzające do obejścia wymienionego przepisu,
3. przekroczenie delegacji ustawowej w zakresie ustalenia warunków przyznania dodatku za wysługę lat poprzez pozbawienie nauczyciela dodatku za wysługę lat za okres części miesiąca, w którym nauczyciel nabył do niego prawo,
4. przekroczenie delegacji ustawowej w zakresie ustalenia wysokości funduszy w danej szkole z przeznaczeniem na dodatek motywacyjny,
5. sprzeczność warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w regulaminie z ogólnymi warunkami określonymi w rozporządzeniu MENiS z dnia 31 stycznia 2005r.,
6. przekroczenie delegacji ustawowej poprzez ustalenie warunków rozstrzygających o braku uprawnienia do dodatku funkcyjnego i innych,
7. brak uwzględnienia w regulaminie wysokości dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 KN *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.

Natomiast ust. 6a wymienionego przepisu stanowi, że *Regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.*

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów, należy stwierdzić, co następuje:

Ad. 1

Termin „uzgodnienia” nie oznacza, że organ prowadzący szkołę jest związany stanowiskiem związków zawodowych. Organ ten może uwzględnić merytorycznie uzasadnione propozycje związków zawodowych dotyczące treści regulaminu, a może je również odrzucić. Dyspozycję przepisu art. 36 ust. 6a KN wyczerpuje bowiem samo podjęcie przez organ uzgodnień proponowanych postanowień regulaminu z organizacjami związkowymi¹.

Z dokumentacji przeprowadzonej procedury uzgodnień wynika, że w celu uzgodnienia projektu regulaminu ze związkami zawodowymi zostały przeprowadzone spotkania w dniu 23.06.2014r., 30.06.2014r., a ostatnie w dniu 03.07.2014r. Wszystkie organizacje związkowe zostały o nich informowane. W spotkaniach uczestniczyli m.in. przedstawiciele organizacji występującej z wnioskiem o usunięcie naruszenia prawa, o czym świadczą spisane z tych spotkań protokoły. Faktem jest, że procedura uzgodnieniowa nie doprowadziła do porozumienia stron w

¹ wyroku WSA w Warszawie z dnia 19.10.2005r., II SA/Wa 1241/05 [LEX nr 215427]
wyroku z dnia 21 maja 2010 r., II SA/Po 202/2010 WSA w Poznaniu

zakresie wszystkich proponowanych postanowień projektu regulaminu, w związku z czym w protokole spotkania z dnia 03.07.2014r. odnotowano, że strony nie doszły do porozumienia we wszystkich kwestiach i organizacje związkowe nie akceptują w całości zapisów projektu regulaminu. Organizacje związkowe potwierdziły tę okoliczność w piśmie z dnia 03.07.2014r. skierowanym do Starosty Myśliborskiego.

Fakt braku zaproszenia na sesję Rady Powiatu związków zawodowych jakkolwiek mogący budzić zastrzeżenia natury etycznej, to jednak w żaden sposób nie wpływa na ważność prowadzonego procedowania nad uchwałą, która została zgodnie z przepisami wprowadzona do porządku obrad sesji poprzez jego zmianę.

Ad. 2

Wysokość dodatku mieszkaniowego została określona zgodnie z kompetencją przyznaną organowi prowadzącemu przepisem art. 30 ust. 6 KN, zgodnie z którym wysokość określonych przez organ prowadzący dodatków powinna być ustalana z uwzględnieniem przewidywanej struktury zatrudnienia w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w art. 30 ust. 1 KN, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 KN.

Ad. 3

Zgodnie z art. 39 ust. 3 KN *Wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca*. Ponieważ dodatek za wysługę lat jest częścią wynagrodzenia nauczyciela, również jest on wypłacany z góry. Stanowisko to zostało potwierdzone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1985r. sygn. akt II PZP 23/85, OSNC 1986/1/8. Skoro zatem dodatek ten wypłaca się z góry w okresach miesięcznych, niemożliwe byłoby przyznanie tego dodatku i jego wypłata z dołu za miesiąc, w trakcie którego nauczyciel nabył do niego prawo.

Ad. 4

Zgodnie z art. 30 ust. 6 KN do kompetencji organu prowadzącego należy określenie w drodze regulaminu wysokości dodatków, o których mowa w ust 1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. Istotnie brak jest jednoznacznej podstawy do regulowania w drodze przedmiotowego aktu prawa miejscowego innych kwestii organizacyjnych placówek oświatowych znajdujących się w obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego, a za taką kwestię może być uznany obowiązek tworzenia przez jednostki oświatowe funduszu przeznaczanego na dodatki i sposobu określania jego wysokości. Niemniej należy zwrócić uwagę, że określenie wysokości środków w danej placówce przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych zatrudnionych nauczycieli stanowi zasadniczą podstawę określania wysokości dodatków przyznawanym poszczególnym nauczycielom. Wobec tego ten element postanowień regulaminu w zakresie ustalenia wysokości dodatku motywacyjnego jest elementem uzupełniającym procedurę przyznawania tych dodatków bardziej czytelną i jednoznaczną.

Ad. 5

Zgodnie z art. 30 ust. 6 KN do kompetencji organu prowadzącego należy określenie w drodze regulaminu wysokości dodatków, o których mowa w ust 1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków ich przyznawania.

Przepis §1 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania

za prace w dniu wolnym od pracy (Dz.U.2014.416 j.t. ze zm.) stanowi, że rozporządzenie określa ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Te ogólne warunki zostały wymienione w §6 rozporządzenia. Uszczegółowienie warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych rozporządzeniem jest zasadniczym celem uchwalenia regulaminu.

Ad. 6

Zgodnie z §5 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za prace w dniu wolnym od pracy (Dz.U.2014.416 j.t. ze zm.) do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono stanowisko (...) Rozporządzenie nie stanowi, aby dla przyznania dodatku stanowisko musiało być przyznane trwale. Zatem nauczyciel, któremu powierzono stanowisko choćby w zastępstwie spełnia przesłanki w/w przepisu i jest uprawniony do otrzymywania dodatku z tytułu dodatkowego obciążenia w postaci pełnienia obowiązków kierowniczych.

W świetle postanowień Rozporządzenia, aby wyjaśnić ewentualne wątpliwości w tym zakresie, w §5 ust. 3 Regulaminu wprowadzono zapis, że „Prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje także nauczycielom, którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie.”

Ad. 7

Dodatek za warunki trudne ustalone w §7 ust. 1 pkt 1 i 2 jest faktycznie przyznany w tej samej wysokości dla wszystkich nauczycieli spełniających warunki określone w pkt 1-3. Organ wyjaśnia, że redakcja i wykładnia celowościowa tego postanowienia Regulaminu wskazują, że dodatek przysługuje wszystkim nauczycielom spełniającym warunki określone w pkt 1-3.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. pełnomocnictwo wraz z opłatą skarbową oraz uchwałą Rady Powiatu,
2. skarga Związku Nauczycielstwa Polskiego Ognisko nr 9 przy MOW w Renicach w dnia 13.01.2015r. wraz z załącznikami (i kopertą),
3. odpis odpowiedzi na skargę,
4. akta sprawy na kartach zawierające:
 - uchwała nr LIV/438/2014 Rady Powiatu w Myśliborzu nr z dnia 12 sierpnia 2014r. w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Myśliborski wraz z protokołem z sesji Rady z dnia 12 sierpnia 2014r.
 - protokoły z prowadzonych przez organ ze związkami zawodowymi uzgodnień z dnia 23.06.2014r., 30.06.2014r. i z dnia 03.07.2014r.
 - pismo związków zawodowych z dnia 03.07.2014r.
 - wezwanie ZNP Ognisko nr 9 przy MOW w Renicach z dnia 12.11.2014r. do usunięcia naruszenia prawa (wraz z kopertą)
 - odpowiedź Przewodniczącego Rady Powiatu w Myśliborzu z dnia 05.12.2014r. wraz z potwierdzeniem odbioru przez ZNP Ognisko nr 9 przy MOW w Renicach.