

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.110.2020.AHor**

z dnia 16 września 2020 r.

#### ***Rada Miejska w Dobiegniewie***

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIV/152/20 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 17 sierpnia 2020 r. w sprawie określenia rodzaju świadczeń, warunków i sposobu ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Dobiegniew, w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 17 sierpnia 2020 Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę w sprawie określenia rodzaju świadczeń, warunków i sposobu ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Dobiegniew. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713), art. 72 ust. 1 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019r., poz. 2215).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 sierpnia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967) w zw. z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 263).

Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła przedmiotową uchwałę na podstawie art.72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, zgodnie z którym: Niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania.

Z uwagi na przedmiot regulacji (określenie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposób ich przyznawania) ww. uchwałę należy

zakwalifikować do aktów prawa miejscowego, ponieważ dotyczy materii objętej zadaniami związków zawodowych. Tym samym jej projekt powinien zostać poddany konsultacjom ze związkami zawodowymi w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z tym przepisem: organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy (ust. 1); Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia (ust. 2); Założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku. Opinia związku jest przesyłana na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez organ władzy lub administracji rządowej albo organ samorządu terytorialnego w informacji określającej termin przedstawienia opinii (ust. 2<sup>1</sup>); W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego (ust. 3); Związkom zawodowym przysługuje prawo wyrażania publicznie opinii na temat założeń lub projektów, o których mowa w ust. 1, w środkach masowego przekazu, w tym także w radio i telewizji (ust. 4).

Stosownie do treści art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego - do której odwołuje się ustawa o związkach zawodowych - za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria: 1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących osobami wykonującymi pracę zarobkową, o których mowa w art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych; 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej. Organizacjami związkowymi aktualnie spełniającymi kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Wszystkie te organizacje związkowe były więc uprawnione do opiniowania projektu kwestionowanej uchwały.

Jeżeli więc przepisy w ramach katalogu formalnych warunków podjęcia uchwały w danej sprawie przewidują konieczność przedłożenia projektu uchwały do zaopiniowania właściwym związkom zawodowym, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa. Uchwała rady gminy w sprawie określenia rodzaju świadczeń, warunków i sposobu ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli placówek oświatowych jest aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, który podlega opiniowaniu w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych (zob. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. II SA/OL 1344/14).

W odpowiedzi na pismo organu nadzoru z dnia 2 września 2020 r. wzywające do udzielenia wyjaśnień, Burmistrza Dobiegniewa wyjaśniła, że projekt kwestionowanej uchwały nie został przekazany do zaopiniowania reprezentatywnym związkom zawodowym. Niedopełnienie procedury opiniodawczej stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności w całości badanej Uchwały NR XXIV/152/20 Rady Miejskiej w Dobiegniewie.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. W § 1 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska przewidziała powołanie i funkcjonowanie komisji zdrowotnej. Zgodnie z tymi regulacjami: W celu racjonalnego i jawnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną Burmistrz Dobiegniewa powołuje Komisję Zdrowotną do opiniowania wniosków (ust. 3). Komisja Zdrowotna opiniuje wnioski o przyznanie pomocy finansowej z funduszu. W skład Komisji wchodzi: przedstawiciel organu prowadzącego, dyrektor i wicedyrektorzy placówek oświatowych oraz dwóch przedstawicieli szkoły lub przedszkola (ust. 4). Decyzję o przyznaniu pomocy finansowej podejmuje Przewodniczący Komisji po uprzednim zaopiniowaniu przez Komisję (ust. 5). W ocenie organu nadzoru powołanie Komisji Zdrowia wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 72 Karty Nauczyciela. Przepis ten uprawnia jedynie do określenia rodzajów, warunków i zasad przyznawania pomocy. Ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalania kryteriów i trybu przyznawania świadczenia obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny oraz ustalenie porządku ich przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniających ustaloną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. Nie można z tego upoważnienia wywieść kompetencji do powoływania Komisji rozpatrującej wnioski o przydzielenie pomocy. W zakresie pojęciowym "kryteriów i trybu" nie mieści się kompetencja organu do powoływania Komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń. Zabieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadziłby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową (zob. wyrok WSA w Warszawie z 12 października 2009 r., sygn. I SA/Wa 1225/09). Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie określiła podmiotu rozstrzygającego o przyznaniu świadczeń zdrowotnych nauczycielom.

### **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