

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.228.2016.BSzu

z dnia 19 lipca 2016 r.

Rada Miejska w Kargowej

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j.) stwierdzam nieważność uchwały Nr 0007.106.2016 Rady Miejskiej w Kargowej z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie określenia rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Uzasadnienie

Na sesji 20 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Kargowej podjęła uchwałę Nr 0007.106.2016 w sprawie określenia rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 27 czerwca 2016 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881), dalej u.z.z. oraz art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 z póź.zm.), dalej K.N.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Kargowej, w oparciu o art. 72 ust. 1 K.N., określiła rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania.

Zważywszy na przedmiot dokonanej regulacji, nie ulega wątpliwości, że kwestionowana uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, dotyczy materii objętej zadaniami związków zawodowych. Tym samym jej projekt powinien zostać przekazany do zaopiniowania związkom zawodowym w trybie art. 19 ust. 1 u.z.z. Zgodnie tym przepisem organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Jednocześnie, stosownie do treści ust. 2 przywołanego artykułu, 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 dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

W tym miejscu zauważyć należy, że uprawnienie związków zawodowych, wynikające z art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z. jest niezależne od faktu przynależności do związku osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności, w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze będącym przedmiotem regulacji danego aktu prawnego.

Reprezentowany przez organ nadzoru pogląd, wskazujący na to, że określenie rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli, jako regulacja dotycząca praw i interesów zawodowych określonej grupy ludności wchodzącej w skład społeczności lokalnej, mieści się w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 797/11). Podzielić należy także pogląd WSA w Kielcach wyrażony w wyroku z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 551/12, mówiący o tym, iż formą wykonywania przez związki zawodowe zadań ustawowych w zakresie ochrony praw, interesów zawodowych i socjalnych jest współdziałanie w procesie stanowienia aktów prawnych oraz obrona interesów indywidualnych pracowników.

W świetle powyższego, należy uznać, że skoro udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to pominięcie ich w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa, dając tym samym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Należy bowiem podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10.

Tymczasem, jak wynika z informacji przedłożonych organowi nadzoru w dniu 11 lipca 2016 r., na etapie projektu uchwały o jego zaopiniowaniu wystąpiono jedynie do Związku Nauczycielstwa Polskiego Zarządu Oddziału w Sulechowie. W związku z tym, że projekt uchwały powinien zostać skierowany do zaopiniowania do wszystkich organizacji związkowych spełniających kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, tj. Forum Związków Zawodowych, Niezależnemu Samorządnemu Związkowi Zawodowemu "Solidarność" oraz Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych (do którego należy Związek Nauczycielstwa Polskiego), zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Kargowej podejmując kwestionowaną uchwałę istotnie naruszyła prawo.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest w pełni uzasadnione.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na inne naruszenia prawa zawarte w kwestionowanej uchwale. Na wstępie zauważa, iż upoważnienie o którym mowa w art. 72 ust. 1 K. N. jasno określa materię jaka ma być regulowana przez organ stanowiący. Zatem, lokalny prawodawca realizując upoważnienie zawarte w tym przepisie, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Tymczasem, Rada Miejska w Kargowej w § 5 ust. 2 kwestionowanej uchwały postanowiła, iż: *„Pomoc zdrowotna, o której mowa § 1 pkt 1 i 2 udzielana jest do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, określanego corocznie w rozporządzeniu Rady Ministrów”*. Ponadto w ust. 3 zapisano, że: *„Pomoc zdrowotna, o której mowa w § 1 pkt 3 na medyczne środki pomocnicze w postaci:*

- a) *okularów, nie może być wyższa niż 200 zł raz na dwa lata,*
- b) *elementów protetyki stomatologicznej, nie może być wyższa niż 500 zł raz na 5 lat”*.

W ocenie organu nadzoru, takie zapisy istotnie naruszają prawo. Stanowią bowiem przekroczenie delegacji zawartej w art. 72 ust. 1 K.N. Stosownie do ww. przepisu rada gminy posiada kompetencję tylko do określenia rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach pomocy oraz warunków i sposobu

ich przyznawania. Zdaniem organu nadzoru ustalenie górnej granicy pomocy zdrowotnej, nie jest ani "rodzajem świadczenia" (gdyż to pojęcie obejmuje wyłącznie formę pomocy - finansową lub rzeczową), ani "warunkiem" przyznania pomocy (warunek, to bowiem przesłanka, jaką spełniać musi nauczyciel, aby skutecznie ubiegać się o pomoc określoną w uchwale, np. długotrwała choroba, zakup lekarstw itp.), ani też „sposobem przyznawania pomocy”, który jest niczym innym, jak procedurą według której określone prawo nauczyciela jest realizowane (np. konieczność przedłożenia odpowiednich dokumentów).

Z uwagi na powyższe, nie można uznać, że w oparciu o ww. delegację rada gminy była władna do ustalenia maksymalnej wysokości pomocy zdrowotnej.

Ponadto, organ nadzoru zwraca również uwagę, iż § 2 ust.3 uchwały, w myśl którego: „*Wnioski o udzielenie pomocy zdrowotnej należy składać w terminach; do 15 marca, do 15 czerwca, do 15 września, do 1 grudnia danego roku kalendarzowego do Burmistrza Kargowej za pośrednictwem dyrektora odpowiednio Zespołu Szkolno-Przedszkolnego u Kargowej albo Gimnazjum im. Jana Pawła II w Kargowej (...)*”, jest nieprecyzyjny albowiem nie przewiduje terminów rozpatrywania ww. wniosków. Powyższe rodzi obawę, że wnioskodawca może oczekiwać na rozpatrzenie wniosku nawet kilka miesięcy.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek