

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.331.2016.ACze

z dnia 28 listopada 2016 r.

Rada Gminy Tuplice

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2016r. poz. 446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XX/122/16 Rady Gminy Tuplice z dnia 27 października 2016 r. w sprawie rodzajów, warunków oraz sposobu przyznawania świadczeń pomocy zdrowotnej nauczycielom jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę Tuplice.

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2016 r. Rada Gminy Tuplice podjęła Nr XX/122/16 uchwałę w sprawie rodzajów, warunków oraz sposobu przyznawania świadczeń pomocy zdrowotnej nauczycielom jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę Tuplice.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 listopada 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że powyższa uchwała, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1881) oraz art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1379 ze zm.).

Rada Gminy Tuplice mocą przedmiotowej uchwały na podstawie upoważnienia zawartego w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela 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, 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 sądownoadministracyjnym (vide wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2012 r., sygn. akt IV 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 związku z powyższym organ nadzoru wystąpił do organu gminy o przesłanie dokumentów potwierdzających przesłanie projektu kwestionowanej uchwały reprezentatywnym organizacjom związkowym, tj. Forum Związków Zawodowych, Niezależnemu Samorządnemu Związkowi Zawodowemu „Solidarność” oraz Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych. W odpowiedzi wyjaśniono, że projekt uchwały nie został przesłany ww. związkom zawodowym celem zaopiniowania. Jedyne dokumentem jakim dysponuje gmina jest protokół ze spotkania z osobami reprezentującymi Związek Nauczycielstwa Polskiego w Jasieniu, w którym nauczyciele są zrzeszeni. W związku z tym, że projekt uchwały powinien zostać skierowany do zaopiniowania do wszystkich organizacji związkowych spełniających kryterium reprezentatywności Rada Gminy Tuplice podejmując kwestionowaną uchwałę istotnie naruszyła prawo.

Biorąc pod uwagę udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym, który jest regulowany ustawowo, to przypadek pominięcia związków zawodowych w opiniowaniu projektu ww. uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego). 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.

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

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na inne naruszenia prawa zawarte w kwestionowanej uchwale. Za wykraczające poza delegację ustawową, zawartą w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, należy uznać przepisy § 2 ust. 1 i 2 uchwały, które określają wysokość środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz dysponenta tych środków.

Z treści art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela wynika iż „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”. Dokonując oceny zaskarżonej uchwały przez ten pryzmat, w pierwszej kolejności stwierdzić należy, iż zawarte w tym przepisie sformułowanie „rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób korzystania” nie mogą być absolutnie utożsamiane z określeniem wysokości świadczeń, które corocznie mają być w budżecie rady gminy rezerwowane na ten cel. Przepis ten wyraźnie nakazuje wyodrębnienie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w szczególnego rodzaju uchwale, jaką jest uchwała budżetowa, a osobno określenie warunków i sposobu ich przyznawania. Ponadto naruszeniem prawa jest wskazanie wójta gminy jako dysponenta środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli określonych w uchwale budżetowej. W świetle art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, który zobowiązuje organ prowadzący szkoły do wyodrębnienia w ramach swojego budżetu funduszu zdrowotnego dla nauczycieli, (co następuje w

uchwale budżetowej), następuje zobowiązanie organu wykonawczego gminy do administrowania powyższym funduszem. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności wykonywanie budżetu, tym samym to wójt ponosi odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy, w której mieści się wyodrębniony fundusz zdrowotny dla nauczycieli. Przepis § 2 ust. 1 i 2 stanowi zatem istotne naruszenie prawa

Jednocześnie, organ nadzoru zwraca uwagę na zapis § 4 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym wnioski złożone od 1 stycznia do 30 października rozpatrywane będą do 15 listopada. W uchwale nie przewidziano natomiast do kiedy rozpatrywane będą wnioski złożone w okresie od 1 listopada do 31 grudnia danego roku. Natomiast wzór wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej, który stanowi załącznik do uchwały, nie jest tożsamy z zapisami § 5 uchwały ponieważ nie zawiera nazwy jednostki oświatowej w której pracuje lub pracował nauczyciel (§ 5 ust. 1 pkt 3 uchwały).

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek