

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.17.2023

z dnia 1 marca 2023 r.

Rada Miejska w Lubsku

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/412/23 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobów ich przyznawania, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Lubsku podjęła uchwałę w sprawie określenia rodzajów świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobów ich przyznawania.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 stycznia 2023 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że powyższa uchwała, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.) w zw. z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854, ze zm.) dalej u.z.z.

Rada Miejska w Lubsku podjęła przedmiotową uchwałę m.in. na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy 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.

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 o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach 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 założeniami 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. 2¹); 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.) - 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.

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 sądowo-administracyjnym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. II SA/OL 1344/14).

W związku z powyższym organ nadzoru wystąpił do organu gminy o przesłanie dokumentów potwierdzających przesłanie projektu kwestionowanej uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym, stosownie do przepisu art. 19 ust. 2 u.z.z. tj. Forum Związków Zawodowych,

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

W odpowiedzi Burmistrz Lubska przesłał protokół z przeprowadzonych uzgodnień z udziałem Przewodniczącego Międzyzakładowej Organizacji Związkowej Pracowników Oświaty NSZZ „Solidarność” w Lubsku i Prezes Oddziału ZNP w Lubsku. W związku z tym, że projekt uchwały powinien zostać skierowany do zaopiniowania do wszystkich organizacji związkowych spełniających kryterium reprezentatywności, Rada Miejska w Lubsku podejmując kwestionowaną uchwałę bez uprzedniego wystąpienia o opinię do Forum Związków Zawodowych, istotnie naruszyła prawo.

Należy również zauważyć, że czym innym jest procedura uzgadniania treści projektu uchwały ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, przewidziana np. w art. 30 ust. 6a ustawy Karta nauczyciela, od konieczności wystąpienia o opinię reprezentatywnych związków zawodowych do projektu uchwały na podstawie art. 19 ust. 1 u.z.z. W przypadku procedowania przez radę gminy uchwały w sprawie określenia rodzajów świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobów ich przyznawania właściwym trybem zapewniającym udział związków zawodowych w procedurze tworzenia prawa miejscowego jest wystąpienie o opinię do projektu uchwały do wszystkich reprezentatywnych związków zawodowych, a nie tylko do tych zrzeszających nauczycieli na obszarze danej gminy.

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.

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 pkt 2 w zakresie zwrotu "lub częściowa" oraz § 4 w zakresie zwrotu "lub odmowie przyznania zapomogi/refundacji" załącznika do uchwały Nr LVIII/412/23 „Regulamin przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest gmina Lubsko”, zwanego dalej Regulaminem.

W § 2 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Rada postanowiła, że pomoc zdrowotna przyznawana jest w danym roku budżetowym jako refundacja całkowita lub częściowa poniesionych przez nauczyciela kosztów związanych z leczeniem. Zgodnie natomiast z § 4 Regulaminu decyzję o przyznaniu oraz wysokości pomocy zdrowotnej lub odmowie przyznania zapomogi/refundacji podejmuje Burmistrz Lubska, informując Wnioskodawcę w formie pisemnej. Należy podkreślić, że obowiązkiem organu stanowiącego jest zabezpieczenie takiej ilości środków w uchwale budżetowej w tym zakresie, aby zaspokoić potrzeby wszystkich występujących z wnioskiem. Podkreślić przy tym należy, że przepis art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela wyraźnie przyznaje organowi prowadzącemu uprawnienie do określenia rodzajów świadczeń oraz warunków i sposobów ich przyznawania, nie zaś określania sytuacji w których taka pomoc będzie ograniczana lub nie będzie przyznana (zob. wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. II SA/Rz 1360/20).

Kolejnym naruszeniem jest § 3 ust. 2 pkt 4 Regulaminu, w którym Rada Miejska w Lubsku postanowiła, że „Do wniosku, o którym mowa w ust. 1 Wnioskodawca załącza dokumenty potwierdzające uprawnienie do przyznania pomocy, w tym inne dokumenty uzasadniające przyznanie zapomogi/refundacji dla nauczyciela”. Posłużenie się sformułowaniem „inne dokumenty uzasadniające przyznanie zapomogi/refundacji dla nauczyciela” w ocenie organu nadzoru wprowadza niedozwolony luz decyzyjny w zakresie sposobu przyznania pomocy zdrowotnej. Rada powinna precyzyjnie określić dokumenty jakie musi przedstawić nauczyciel występujący z wnioskiem, aby ten mieć pewność, że dołączył wszystkie wymagane załączniki. Zdaniem organu nadzoru dopuszczalny byłby zapis w regulaminie, który fakultatywnie dopuszczałby dołączenie przez nauczyciela innych dokumentów uzasadniających przyznanie zapomogi/refundacji (według jego uznania, a nie jako bliżej niedoprecyzowany obowiązek). Należy podkreślić, że w orzecznictwie sądowno-administracyjnym wskazuje się na konieczność ścisłej interpretacji przepisów kompetencyjnych upoważniających do stanowienia prawa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. akt: IV SA/Wr 611/07, „Przepis art. 72 ust. 1 ustawy z 1982 r. Karta Nauczyciela zawiera szczegółowe upoważnienie do określenia przez radę gminy w drodze uchwały rodzaju świadczeń, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę. Realizując upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący gminy musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu”.

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

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