



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 maja 2022 r.

Poz. 2456

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-N.4131.50.3.2022.MM3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 382/VIII/2022 Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 marca 2022 roku w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kłodzko na sesji w dniu 30 marca 2022 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 72 ust. 1 i 4 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, dalej: Karta Nauczyciela), podjęła uchwałę nr 382/VIII/2022 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 kwietnia 2022 roku.

W toku badania legalności uchwały nr 382/VIII/2022 organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854; zwanej dalej ustawą o związkach), polegającym na niewystąpieniu do wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych o uzyskanie opinii do projektu uchwały.

Uchwałą określono rodzaje świadczeń przyznawane w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunki i sposoby ich przyznawania.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 72 Karty 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.

W dniu 21 kwietnia 2022 roku Wojewoda Dolnośląski skierował do Rady Gminy Kłodzko pismo, w którym wskazał na konieczność przedłożenia wraz z uchwałą opinii reprezentatywnych związków zawodowych w przedmiocie projektu ww. uchwały, o których mowa w art. 19 ust. 1-2 ustawy o związkach, względnie w przypadku niezajęcia stanowiska przez reprezentatywne związki zawodowe w przedmiocie projektu uchwały – przedstawienie pisma skierowanego do związku zawodowego z potwierdzeniem jego nadania.

W odpowiedzi na to pismo w dniu 25 kwietnia 2022 roku Gmina Kłodzko przedłożyła opinię Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddział Gmina Kłodzko z dnia 16 lutego 2022 roku.

Organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach, polegające na niewystąpieniu do wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych o uzyskanie opinii do projektu uchwały.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach 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. W myśl ust. 2 tego artykułu, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami 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.

W świetle powyższego, ustawodawca przyznał – organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego – prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Przy czym pojęcie aktu prawnego jest pojęciem szerszym niż pojęcie aktu normatywnego. Aktem prawnym jest zarówno akt normatywny, jakim jest ustawa, rozporządzenie oraz akt prawa miejscowego oraz akt, który nie ma cech aktu prawa miejscowego, np. o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego wydany w postaci uchwały, zarządzenia.

Abstrahując jednakże, od powyższego przedmiotowa uchwała dotyczy interesów pracowniczych, czego skutkiem jest obowiązek organu samorządu terytorialnego skierowania projektu uchwały do odpowiednich władz statutowych reprezentatywnych organizacji związkowych określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni, czego nie uczyniono. Uprawnienie związków zawodowych do zaopiniowania, zgodnie z art. 19 ustawy o związkach, założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, jest bowiem niezależne od faktu przynależności do związku zawodowego osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Określenie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania, mieści się w zakresie objętymi zadaniami związków zawodowych. Uchwała dotyczy bowiem świadczeń dla nauczycieli, czyli grupy osób wyodrębnionej ze względu na wykonywany zawód. Związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1 ustawy o związkach). Związki zawodowe reprezentują osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 3-6, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4 ustawy o związkach). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6 ustawy o związkach).

Obecnie istnieją trzy reprezentatywne organizacje związkowe: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych. Związek Nauczycielstwa Polskiego, którego opinia do projektu uchwały została przedłożona, należy do Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. Nie zostały przedłożone przez Radę Gminy Kłodzko opinie pozostałych reprezentatywnych związków zawodowych, albo choćby pisma do nich skierowane, z których wynikałoby, że organizacje te miały możliwość zajęcia stanowiska co do projektu uchwały.

Skoro udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest uregulowany ustawowo, to przypadek pominięcia związków zawodowych w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym. Należy 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 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 roku (sygn. I OPS 2/10).

Prezentowany wyżej pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. II SA/Wa 2329/13, wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. I OSK 2961/14 – opublikowane baza orzeczeń nsa.gov.pl).

Brak wystąpienia Gminy Kłodzko o opinię do wszystkich reprezentatywnych związków zawodowych, a tym samym niewypełnienie ciążącego na niej ustawowego obowiązku, skutkuje stwierdzeniem istotnego naruszenia art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski