



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 grudnia 2021 r.

Poz. 11561

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-P.4131.9.2021

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 9 grudnia 2021 r.

dotyczy Uchwały Nr 265/XXXVIII/21 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 5 listopada 2021 r. w *sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania.*

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 09 grudnia 2021 r.

WNP-P.4131.9.2021

Rada Miejska w Żurominie
Plac Józefa Piłsudskiego 3
09-300 Żuromin**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr 265/XXXVIII/21 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 5 listopada 2021 r. w sprawie *określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 listopada 2021 r. Rada Miejska w Żurominie przyjęła uchwałę Nr 265/XXXVIII/21 w sprawie *określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania*, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 72 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz.1762).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 listopada 2021 r.

W toku badania legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263). Stosownie do treści art. 19 ustawy o związkach zawodowych *organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków*

zawodowych (ust. 1). Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, (...), 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 (ust. 2). 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).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Żurominie należy do aktów, których projekt podlega opiniowaniu przez związki zawodowe. Uchwała zawiera bowiem normy generalne i abstrakcyjne, dotyczące kwestii rzutujących na prawa i interesy nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych funkcjonujących na terenie Gminy i Miasta Żuromin. Zgodnie z art. 6 ustawy o związkach zawodowych, związki współuczestniczą m. in. w tworzeniu korzystnych warunków pracy.

Zgodnie z treścią uchwały 7 sędziów SN z dnia 17 czerwca 1993 r. I PZP 2/93: „uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o założeniach lub projekcie aktu wykonawczego do ustawy stanowi naruszenie prawa dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru czynności przewidywanych w ustawie” (o samorządzie gminnym). W uzasadnieniu do uchwały SN wskazał, że jeżeli w delegacji ustawowej do wydania aktu wykonawczego określi się sprawy przekazane do unormowania organom samorządu terytorialnego, które wprost będą odnosić się do praw i interesów ludzi pracy (...) to będzie istniał ustawowy obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych”. Tym samym, niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r, I OSK 2961/14)

Organ nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające w zakresie pozyskania opinii związków zawodowych przed podjęciem przedmiotowej uchwały. Pismem z dnia 23 listopada 2021 r. znak BR.0004.39.2021 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Żurominie poinformowała, iż uchwała nie była konsultowana z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Dlatego zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto w toku badania przedmiotowej uchwały, organ nadzoru dostrzegł również inne uchybienia.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762), dalej: KN:

1. 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.

4. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1, zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

Powyższy przepis zawiera szczegółowe upoważnienie do określenia przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W § 3 Regulaminu wskazano osoby, które mogą korzystać ze środków finansowych Funduszu Zdrowotnego Nauczycieli na pomoc zdrowotną. W tym miejscu należy wskazać, iż ustawodawca w art. 72 KN określił, kto jest uprawnionym do ubiegania się o przyznanie świadczenia pomocy zdrowotnej, wskazując, że są to nauczyciele (ust. 1) oraz nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne (ust. 4). Dodatkowo, ustawodawca już wskazał w art. 91b ust. 1 KN, że do nauczyciela zatrudnionego w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć nie stosuje się przepisów art. 54 ust. 5, art. 72 i art. 86-90 KN. Mając na uwadze treść upoważnienia zawartego w art. 72 ust. 1 KN, stwierdzić należy, że ustawodawca nie przekazał radzie gminy kompetencji do ustalania kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Żurominie w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 72 ust. 1 KN, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 5 Rada Miejska postanowiła: „Warunkiem przyznania świadczenia jest złożenie wniosku w terminie do dnia 30 kwietnia lub do dnia 30 września danego roku, którego wzór stanowi załącznik Nr 1 do niniejszego Regulaminu. W załączniku Nr 2 do Regulaminu Rada ustanowiła wzór oświadczenia o sytuacji materialnej rodziny nauczyciela. Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie wzorów wniosków i oświadczeń wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 72 ust. 1 KN, bowiem nie można zaakceptować, że stanowienie ww. wzoru wniosku i oświadczenia, zawiera się w zakresie kompetencji organu stanowiącego do określania rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach pomocy oraz warunków i sposobów ich przyznawania. Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, że jest to materia związana z wykonywaniem Regulaminu i należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Wyłącznie organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do określenia wzoru wniosku czy oświadczenia, które będą składać uprawnione podmioty ubiegające się o uzyskanie pomocy zdrowotnej. Wskazać należy, że stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wobec powyższego, Rada nie jest uprawniona do regulowania ww. materii w przedmiotowej uchwale.

Na marginesie organ nadzoru podnosi, że w załączniku Nr 2 do Regulaminu Funduszu Zdrowotnego dla nauczycieli (tj. oświadczenie o sytuacji materialnej rodziny nauczyciela) wskazano, obowiązek podpisania oświadczenia o następującej treści: „Świadoma(y) odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 §1 Kodeksu Karnego za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, oświadczam, że powyższe dane są zgodne ze stanem faktycznym, co potwierdzam własnoręcznym podpisem”.

Należy podkreślić, że z art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.) wynika, że: „Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej”.

Organ nadzoru wskazuje, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru oświadczenia - możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za

składanie fałszywych oświadczeń. Przepis art. 72 ust. 1 KN nie przewiduje takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla rady w tym zakresie nie można domniemywać (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Kr 44/16).

Organ stanowiący gminy w § 7 regulaminu przyjął, że:

ust. 3. Wysokość przyznanego świadczenia w ramach pomocy zdrowotnej będzie uzależniona od wysokości środków finansowych zaplanowanych na ten cel w budżecie Gminy i liczby składanych wniosków

ust. 4. Środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli niewykorzystane w danym roku kalendarzowym nie przechodzą na rok następny.

W ocenie organu nadzoru również ww. przepisy określające wysokość przyznawanych w danym roku świadczeń oraz kwestie niewykorzystania środków w danym roku kalendarzowym nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w przepisie art. 72 ust. 1 KN. Powołany przepis upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Natomiast ustalenie określające wysokości przyznawanych w danym roku świadczeń oraz kwestie niewykorzystania środków w danym roku kalendarzowym 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”. Z dyspozycji art. 72 ust. 1 KN nie wynika zatem uprawnienie do uregulowania ww. zagadnień.

Resumując, w ocenie organu nadzoru, Rada w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności całego aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Informuję, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Mazowiecki
Konstanty Radziwiłł

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/