



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N.4131.7.3.2022.MC2

Wrocław, 15 lipca 2022 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr XLII/471/2022 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania.**

### Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec na sesji w dniu 29 czerwca 2022 r. podjęła uchwałę nr XLII/471/2022 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lipca 2022 r.

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

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miasta Bolesławiec określiła rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania. Uchwała podjęta została na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1726 ze zm.), 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.

Wraz z doręczoną Wojewodzie Dolnośląskiemu, w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwałą Prezydent Miasta Bolesławiec przekazał opinię związków zawodowych w przedmiocie projektu uchwały, tj. łączną opinię Organizacji Międzyzakładowej Pracowników Oświaty i Instytucji Kultury w Powiecie Bolesławieckim NSZZ „Solidarność” oraz Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddział w Bolesławcu. W dniu 7 lipca 2022 r. Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do Miasta Bolesławiec o udzielenie informacji, czy projekt uchwały był przedłożony do opiniowania przez pozostałe związki zawodowe, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy. W odpowiedzi na powyższe Sekretarz Miasta wyjaśniła, że autorem projektu uchwały był klub radnych, który do projektu uchwały dołączył opinię związków zawodowych przesłaną Wojewodzie. Projekt uchwały, przed jej podjęciem, został także zaopiniowany przez radcę prawnego, który stwierdził brak wymaganych opinii reprezentatywnych związków zawodowych. Pomimo przekazywanych przez Przewodniczącego Rady Miasta na sesji informacji o konieczności przesłania przez organ samorządu terytorialnego wniosków do trzech reprezentatywnych związków zawodowych o zaopiniowanie projektu uchwały i prowadzonej dyskusji, Rada Miasta przystąpiła do głosowania i podjęła przedmiotową uchwałę. Organ samorządu terytorialnego nie występował do żadnych związków zawodowych, a klub radnych, będący projektodawcą przedmiotowej uchwały, nie przedstawił żadnych innych opinii.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy 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 wydanego w postaci uchwały, zarządzenia.

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 w niniejszym przypadku nie uczyniono. Uprawnienie związków zawodowych do zaopiniowania, zgodnie z art. 19 ustawy, 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. Miasto Bolesławiec nie przedłożyło jednak opinii (bądź potwierdzenia wystąpienia o opinię) Forum Związków Zawodowych.

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. akt I OPS 2/10).

Prezentowany wyżej pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (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 Miasta Bolesławiec o opinię do wszystkich reprezentatywnych związków zawodowych, a tym samym niewypełnienie ciążącego na nim ustawowego obowiązku, skutkuje stwierdzeniem istotnego naruszenia art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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**