

Sygn. akt II SA/OI 1344/14

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 lutego 2015 roku

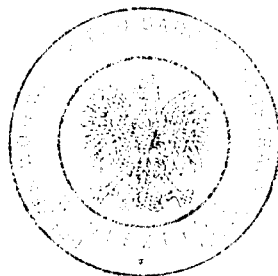
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marzenna Glabas (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Ewa Osipuk Sędzia WSA Adam Matuszak
Protokolant	Specjalista Małgorzata Krajewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 lutego 2015 roku
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Nidzicy
z dnia 31 maja 2012 r., Nr XXI/336/2012

w przedmiocie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy
zdrowotnej dla nauczycieli oraz nauczycieli po przejściu na emeryturę, rentę lub
otrzymujących nauczycielskie świadczenie kompensacyjne ze szkół i placówek, dla
których organem prowadzącym jest gmina, korzystających z opieki zdrowotnej oraz
warunków i sposobu ich przyznania

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. **orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Małgorzata Krajewska

UZASADNIENIE

W dniu 31 maja 2012r. Rada Miejska w Nidzicy, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. nr 142 poz. 1591 ze zm.) oraz art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006r. Nr 97 poz. 674 ze zm.), podjęła uchwałę Nr XXI/336/2012 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz nauczycieli po przejściu na emeryturę, rentę lub otrzymujących nauczycielskie świadczenia kompensacyjne ze szkół i placówek, dla których organem prowadzącym jest Gmina Nidzica, korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Rodzaje świadczeń oraz warunki i sposób ich przyznawania unormowano w regulaminie, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

W dniu 5 czerwca 2012r. powyższa uchwała została przekazana do weryfikacji Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu, stosownie do art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W dniu 18 listopada 2014r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

W uzasadnieniu skargi strona skarżąca wywiodła, że konieczność stwierdzenia nieważności uchwały wynika z naruszenia przez Radę Miejską przepisu art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001r. Nr 79 poz. 854 ze zm.), z powodu uchybienia procedurze podjęcia uchwały, ponieważ projekt uchwały nie został przedłożony reprezentatywnej organizacji związkowej do opiniowania w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno - Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. nr 100 poz. 1080). Podano, że z wyjaśnień udzielonych Wojewodzie w dniu 7 października 2014r. przez Burmistrza Nidzicy wynika, że niezgodnienie ze związkami zawodowymi tej uchwały wynikało z przekonania organów gminy, iż podjęcie uchwały na podstawie art. 72 Karty Nauczyciela nie wymaga uzgodnienia ze związkami zawodowymi, gdyż uchwały te uzgadniane są tylko w przypadku zawartych porozumień związków zawodowych z organem prowadzącym, a zgodnie z przepisami ustawy Karta Nauczyciela organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien decydować wspólnie ze związkami zawodowymi tylko o wysokości środków. Organ nadzoru nie zgodził się z takim stanowiskiem, przytaczając argumenty

powołane w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010r., sygn. akt. I OPS 2/10. Wojewoda wskazał również na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1993r., sygn. akt I PZP 2/93, w której przyjęto, że obowiązek zasięgnięcia przez organy samorządu terytorialnego opinii odpowiednich władz statutowych ogólnokrajowych organizacji międzyzwiązkowych lub ogólnokrajowych związków zawodowych reprezentatywnych dla pracowników większości zakładów pracy (art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych) dotyczy założeń lub projektów aktów wykonawczych do ustaw podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w wykonaniu szczegółowej delegacji ustawowej, jeżeli treść tych aktów odnosi się wprost do przedmiotu działalności związków zawodowych, określonego w art. 1 ust. 1, 4, 6 tej ustawy.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wniósł o umorzenie postępowania sądowego. Podniósł, że zgodnie z art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Rada Miejska w Nidzicy uwzględniła skargę w trybie autokontroli i po konsultacji ze związkami zawodowymi podjęła w dniu 11 grudnia 2014r. nową uchwałę Nr II/10/2014. Zgodnie z § 2 tej uchwały traci moc uchwała Nr XXI/336/2012. Zdaniem organu skoro zaskarżona uchwała została uchylona, dalsze postępowanie jest bezprzedmiotowe.

Pismem procesowym z dnia 5 stycznia 2015r. Wojewoda podtrzymał skargę. W ocenie organu nadzoru podjęcie w dniu 11 grudnia 2014r. uchwały w tej samej sprawie z uwzględnieniem zastrzeżeń zawartych w skardze, zmienia stan prawny dopiero po jej opublikowaniu. Skarga natomiast dotyczy wcześniejszego okresu. Dlatego też konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Skarga, jako zasadna, zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014r. poz. 1647) i art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012r. poz. 270 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Sąd, w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę, podziela pogląd organu nadzoru dotyczący konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, z przyczyn podniesionych w skardze. Nie budzi wątpliwości Sądu, że z uwagi na przedmiot regulacji zaskarżonej uchwały dotyczącej określenia uprawnień pracowniczych nauczycieli w zakresie świadczeń zdrowotnych, w procedurze jej uchwalania miał zastosowanie art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

W myśl tego przepisu organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (...) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniem związków zawodowych. Organy władzy i administracji państwowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy niż 30 dni. Nieprzedstawienie opinii, w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia (ust. 2).

Z treści tego przepisu wynika wprost, że przedmiotem opinii związków zawodowych są założenia lub projekty tych aktów prawnych, które dotyczą zadań związków zawodowych. Przy czym opiniowanie projektów uchwał jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem związków zawodowych. Ustawodawca wskazał w art. 1 ustawy o związkach zawodowych, że związek zawodowy jest to organizacja ludzi pracy powołana do reprezentowania ludzi pracy, ochrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2 ustawy, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych jak i indywidualnych (art. 4). Mają prawo reprezentowania interesów pracowniczych na forum międzynarodowym (art. 5) oraz współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Tak określony zakres zadań niewątpliwie daje właściwym związkom zawodowym uprawnienie do wypowiedzenia się co do właściwej realizacji delegacji ustawowej, przyznającej określone uprawnienia pracownicze, w rozpoznawanej sprawie - dodatkowe świadczenia zdrowotne dla nauczycieli. Uchwała bezsprzecznie dotyczy praw pracowniczych wskazanej grupy zawodowej. Ochrona praw pracowniczych stanowi zaś cel działania związków zawodowych.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10, która co prawda dotyczyła problematyki likwidacji szkół, ale w uzasadnieniu zawierała rozważania na temat obowiązku konsultacji ze związkami zawodowymi, wskazał

że przy ocenie, czy istnieje obowiązek przekazywania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej w pierwszej kolejności należy badać, czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym, nie mające związku z zadaniami związków zawodowych, to nie ma obowiązku poddawania go opiniowania, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływały skutki zewnętrzne, to należy je poddać opiniowaniu.

Podkreślić należy, że organy stanowiące przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a taki charakter mają także akty prawa miejscowego, muszą uwzględniać w procesie tworzenia prawa te regulacje ustawowe, które dają określonym w nich podmiotom, w tym przypadku związkom zawodowym, prawo do wyrażania opinii w kwestii przygotowywanych projektów. Uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o założeniach lub o projekcie aktu wykonawczego do ustawy stanowi istotne naruszenie prawa. Takie stanowisko było już wielokrotnie wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także Sądu Najwyższego (m.in. w wyrokach NSA z dnia 20.03.2001 r. sygn. akt II SA 109/01, opubl. Lex nr 54557; z dnia 17.12.1999 r. sygn. akt II SA 1814/99, opubl. LEX nr 46593; z dnia 19.12.1991 r. sygn. akt SA/Kr 1512/91, opubl. Wokanda 1992/5/21; z dnia 30.6.1994 r. sygn. akt SA/Gd 2363/93, opubl. Wspólnota 1994/52/32; uchwale SN z dnia 17.6.1993 r. sygn. akt I PZP 2/93, opubl. OSNC 1994/1/1, a także w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2008r., sygn. akt II SA/Go 205/08, wyroku WSA w Lublinie z dnia 19 listopada 2013r., sygn. akt III SA/Lu 580/13, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl)

W rozpoznawanej sprawie procedura opiniowania zaskarżonej uchwały przez właściwe organy reprezentatywnych związków zawodowych została w ogóle pominięta przy jej podejmowaniu. Procedura ta nie powinna być traktowana jako zbyt techniczna formalność, którą można pominąć bez poważniejszych konsekwencji. Jej zachowanie ma gwarantować rzeczywisty udział odpowiedniej, reprezentatywnej organizacji związkowej w kształtowaniu przyszłej regulacji prawnej dotyczącej interesów zawodowych i socjalnych pracowników, których związek reprezentuje (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 listopada 2014r., sygn. akt III SA/Lu 367/17, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl.).

W tym stanie rzeczy skarga Wojewody jest w pełni uzasadniona, z czym zgodziła

się również Rada Miejska w Nidzicy, podejmując już w prawidłowym trybie nową uchwałę w tym samym brzmieniu, którą uchylono zaskarżoną uchwałę. Okoliczność ta nie uzasadniała umorzenia postępowania sądowego w niniejszej sprawie. Mimo, iż w dacie orzekania przez Sąd zaskarżona uchwała już nie obowiązywała, to jednak nie czyniło to bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tę uchwałę. Należy bowiem zwrócić uwagę na odmienną skutków prawnych uchylenia czy też zmiany przepisów powszechnie obowiązujących, od stwierdzenia ich nieważności. Mianowicie: stwierdzenie nieważności wywiera skutek prawny z mocą *ex tunc* i powoduje, że dany przepis jest nieważny od samego początku. Natomiast w następstwie uchylenia, czy zmiany przepisu przez prawodawcę, traci on moc prawną z dniem wejścia w życie nowych regulacji. Dlatego też ewentualne uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyniło zbędnym wydania przez Sąd wyroku w przedmiotowej sprawie (vide: wyrok NSA z dnia 22 marca 2007r., sygn. akt II OSK 1776/06). Poprzestanie na uchyleniu zaskarżonej uchwały oznaczałoby pozostawienie w obrocie prawnym przepisów podjętych z istotnym naruszeniem prawa. Zaskarżona uchwała, gdy jeszcze obowiązywała, wywoływała skutki prawne. Przepisy tej uchwały stanowiły podstawę przyznawania świadczeń, jak i odmowy udzielenia wsparcia. Przepisy te, w przypadku niestwierdzenia ich nieważności, miałyby w dalszym ciągu zastosowanie do okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, czyli od momentu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów ją derogujących.

Wobec powyższego oraz ze względu na interes prawny osób, których dotyczą zaskarżone przepisy, stwierdzenie ich nieważności było w pełni zasadne.

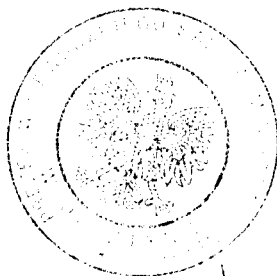
Kontrolując zaskarżoną uchwałę pod względem legalności Sąd z urzędu dopatrył się dodatkowo w jej treści innych istotnych naruszeń. Mianowicie mając na względzie, że uchwała podjęta została na podstawie delegacji ustawowej z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela i nie może wykraczać poza jej zakres, zastrzeżenia budzi treść § 4 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym z wnioskiem o przyznanie świadczenia może wystąpić prócz nauczyciela – rada pedagogiczna i związki zawodowe. Z treści powołanego przepisu nie można wywieść kompetencji dla organu prowadzącego szkołę do rozszerzania katalogu podmiotów uprawnionych do występowania o pomoc na rzecz nauczyciela. Tylko od woli uprawnionego zależy czy chce z dodatkowej pomocy zdrowotnej skorzystać. Natomiast w przypadku trudności w osobistym złożeniu wniosku przez nauczyciela zastosowanie powinny znaleźć ogólne przepisy o pełnomocnictwie.

Ponadto we wzorze wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej, stanowiącego

załącznik nr 1 do regulaminu, wadliwie przewidziano w pkt IV wniosku obowiązek złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o treści: „świadomy/a i uprzedzony/a o odpowiedzialności karnej z art. 233 Kodeksu karnego, potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość zamieszczonych we wniosku danych”. Zapis ten narusza treść art. 233 § 6 Kodeksu karnego, stanowiącego, że 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. Przepisy ustawy Karta Nauczyciela nie zastrzegają, aby nauczyciel lub były nauczyciel uprawniony do pomocy zdrowotnej miał składać oświadczenia zawarte we wniosku pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Podnieść należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto jak w pkt 1 sentencji, na podstawie art.147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z mocy art. 152 tejże ustawy Sąd orzekł, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.



SPECJALISTA
Magdalena K...

W oryginale własne podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z DRYGINAŁEM