



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2019 r.

Poz. 6757

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.625.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/140/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego rodzaje świadczeń przyznawanych nauczycielom w ramach pomocy zdrowotnej oraz warunki i sposób ich przyznawania, w całości, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.) dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 28 sierpnia 2019 r. Rada Miasta Racibórz ustaliła regulamin określający rodzaje świadczeń przyznawanych nauczycielom w ramach pomocy zdrowotnej oraz warunki i sposób ich przyznawania. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2019 r.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 72 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią „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”. Z redakcji zacytowanego wyżej przepisu wynikają dla organu prowadzącego dwa obowiązki. Pierwszy z nich, dotyczący corocznego przeznaczenia w budżetach odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną, powinien być zrealizowany poprzez zabezpieczenie w budżecie odpowiednich środków w drodze uchwały budżetowej. Drugi zaś obowiązek, dotyczący określenia rodzaju przyznawanych świadczeń a także warunków i sposobu ich przyznania, wymaga podjęcia uchwały, będącej aktem prawa miejscowego.

Wskazany wyżej przepis ustawy jest normą o charakterze *iuris cogentis* i zawiera jednocześnie upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Z uwagi na to, uregulowania wydawanego na jego podstawie aktu prawnego powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie natomiast którejkolwiek z przesłanek w nim zawartych skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały. Dodatkowo należy wskazać, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy

podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W opinii organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wyczerpuje w pełni dyspozycji przepisu art. 72 ust. 1 ustawy. Przyjęte bowiem przez Radę postanowienia regulaminu stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały nie określają prawidłowo sposobu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej - jednego z elementów obligatoryjnych wymaganych przepisem art. 72 ust. 1 ustawy. Sposób przyznania pomocy jest niczym innym jak procedurą, według której określone prawo nauczyciela jest realizowane, forma wykonania czegoś (np. złożenie wniosku, konieczność załączenia odpowiednich dokumentów, przyznanie świadczenia, wypłata świadczenia).

Tymczasem w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miasta określiła podmiot uprawniony do rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy zdrowotnej. Zgodnie z treścią tego przepisu rozpatrywaniem wniosków zajmuje się komisja powołana przez Prezydenta Miasta Racibórz w przypadku nauczycieli przedszkoli i zlikwidowanych placówek oświatowych dla których organem prowadzącym było Miasto Racibórz, a przez dyrektora szkoły dla pozostałych nauczycieli.

W ocenie organu nadzoru powołanie Komisji wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 72 ustawy. Jak określił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie *ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalania kryteriów i trybu przyznawania świadczenia obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny oraz ustalenie porządku ich przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniających ustaloną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. Nie można z tego upoważnienia wywieść kompetencji do powoływania Komisji rozpatrującej wnioski o przydzielenie pomocy. W zakresie pojęciowym "kryteriów i trybu" nie mieści się natomiast kompetencja organu do powoływania Komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń.* (sygn. akt SA/Wa 1225/09). Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada nie określiła podmiotu rozstrzygającego o przyznaniu świadczeń zdrowotnych nauczycielom.

Zatem brak pełnej realizacji delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności aktu w całości.

Ponadto w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że ze środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli mogą korzystać czynni nauczyciele, nauczyciele zatrudnieni w szkole w wymiarze co najmniej ½ obowiązującego wymiaru godzin, nauczyciele emeryci, renciści, nauczyciele pobierający świadczenie kompensacyjne. Osobami uprawnionymi do świadczeń z zakresu pomocy zdrowotnej są nauczyciele zatrudnieni w wymiarze co najmniej połowy obowiązkowego wymiaru zajęć (ustawy) oraz byli nauczyciele, którzy z danej szkoły odeszli na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne. W ramach delegacji ustawowej ujętej w art. 72 ust. 1 ustawy nie mieści się upoważnienie do określania kręgu osób uprawnionych do uzyskania pomocy zdrowotnej. Kwestię tę bowiem przesądził jednoznacznie ustawodawca w art. 72 ustawy.

W § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że w uzasadnionych przypadkach wniosek o przyznanie pomocy zdrowotnej nauczycielowi mogą również złożyć: członek rodziny lub opiekun nauczyciela; dyrektor szkoły; rada pedagogiczna szkoły; organizacja związkowa. Postanowienie to jednak nie znajduje uzasadnienia w treści art. 72 ustawy. Z przepisu tego nie wynika prawo do wystąpienia z wnioskiem o pomoc dla nauczyciela przez podmioty inne niż sam uprawniony. Z treści powołanego przepisu nie można wywieść kompetencji dla organu prowadzącego szkołę do rozszerzania katalogu podmiotów do członków rodziny, dyrektora szkoły, rady pedagogicznej czy związków zawodowych, jako uprawnionych do występowania o pomoc na rzecz nauczyciela (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 października 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1225/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 marca 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 94/08).

W treści § 6 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że nauczyciel może ubiegać się o pomoc zdrowotną raz w roku, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – więcej niż raz. W ocenie organu nadzoru pojęcie *szczególnie uzasadnione przypadki* jest pojęciem ogólnym, niedookreślonym, swoistą klauzulą generalną. Posłużenie się przez Radę Miasta pojęciem *szczególnie uzasadnione przypadki* powoduje, że nie można ustalić jakie są to warunki i sposoby przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli (poza warunkami i sposobami wskazanymi w uchwale), tj. dokładnie, w jakim przypadku pomoc może być przyznana powtórnie w tym samym roku kalendarzowym oraz w jakim przypadku złożenie i rozpatrzenie wniosku może nastąpić w każdym terminie.

W ocenie organu nadzoru również regulacja zawarta w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały określająca maksymalną wysokość pomocy zdrowotnej dla nauczyciela nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w przepisie art. 72 ust. 1 ustawy. Powołany przepis upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Natomiast ustalenie granic wysokości pomocy zdrowotnej dla nauczyciela 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 tego przepisu nie wynika zatem uprawnienie do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii granic wysokości świadczeń przyznawanych w przedmiotowym zakresie.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr IX/140/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego rodzaje świadczeń przyznawanych nauczycielom w ramach pomocy zdrowotnej oraz warunki i sposób ich przyznawania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak