



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.475.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 374/LI/2023 Rady Gminy Kroczyce z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania, w części określonej w:

- § 3 uchwały,
- § 1 ust. 2 Załącznika do uchwały,
- § 1 ust. 3 Załącznika do uchwały,
- § 4 ust. 1 zdanie drugie Załącznika do uchwały oraz Załącznik Nr 1 do Regulaminu,
- § 4 ust. 2 pkt 3 zdanie drugie Załącznika do uchwały Załącznik Nr 2 do Regulaminu,
- § 5 ust. 3-7 oraz § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów: „po zapoznaniu się z opinią Komisji” Załącznika do uchwały,
- § 6 ust. 3 Załącznika do uchwały,
- § 7 Załącznika do uchwały,

jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.) dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2023 r. Rada Gminy Kroczyce podjęła uchwałę Nr 374/LI/2023 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin określający rodzaj świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli przedszkola i szkół prowadzonych przez Gminę Kroczyce oraz warunków i sposób ich przyznania*, zwany dalej Regulaminem.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2023 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała m.in. art. 72 ust. 1 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że w części podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z przepisem art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy, 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 określą rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania. 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.

Z redakcji wskazanego wyżej przepisu art. 72 ust. 1 ustawy wynikają dla organu prowadzącego szkołę – w tym przypadku dla Rady Gminy Kroczyce – dwa obowiązki. Pierwszy, dotyczący corocznego przeznaczenia w budżetach odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną, który powinien być zrealizowany przez Radę 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 przez Radę Gminy uchwały będącej aktem prawa miejscowego.

Równocześnie podkreślenia wymaga, że z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż *Fundusz Zdrowotny Nauczycieli tworzą środki finansowe wyodrębnione w każdym roku w uchwale budżetowej gminy*. Z kolei w § 1 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że: *Wysokość środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną określa uchwała budżetowa na dany rok*. W ocenie organu nadzoru regulacje te wykraczają poza granicę upoważnienia ustawowego, a jednocześnie stanowią powtórzenie przepisu z art. 72 ust. 1 ustawy. Przypomnienia wymaga, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też – stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że ww. regulacje naruszają w sposób istotny art. 72 ust. 1 ustawy.

Rada również nie posiada upoważnienia do określania kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dodatkową pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Kwestię tę w sposób wyczerpujący uregulował ustawodawca w treści art. 72 ust. 1 i 4 ustawy, stąd też regulację zawartą w § 1 ust. 3 załącznika do uchwały należy uznać, jako podjętą bez upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 4 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu Rada postanowiła, iż *Wzór wniosku stanowi załącznik Nr 1 do niniejszego regulaminu*. W załączniku Nr 1 do niniejszego Regulaminu Rada Gminy ustaliła wzór przedmiotowego wniosku. Z kolei w § 4 ust. 2 pkt 3 zdaniu drugim Regulaminu Rada postanowiła, iż *Wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 2 do niniejszego regulaminu*. W załączniku Nr 2 do niniejszego Regulaminu Rada Gminy ustaliła wzór przedmiotowego oświadczenia. Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie wzorów wniosków i oświadczeń wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 72 ust. 1 ustawy, 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lutego 2022 r. sygn. akt III SA/Gl 1676/21). 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 zawierającym wzór wniosku o przyznanie świadczenia z funduszu zdrowotnego dla nauczycieli wskazano obowiązek podania numeru telefonu kontaktowego oraz numeru rachunku bankowego, na który należy przekazać przyznaną pomoc zdrowotną. Tymczasem, należy wskazać, iż żaden przepis prawa nie obliuguje osoby fizycznej do posiadania

numeru telefonu oraz rachunku w banku, wobec czego określenie tych wymogów we wzorze wniosku należy uznać za niezgodne z prawem.

Ponadto, regulacja zawarta w § 5 ust. 3-7 Regulaminu oraz w § 6 ust. 1 Regulaminu w zakresie zwrotu: „po zapoznaniu się z opinią Komisji” jest sprzeczna z art. 72 ust. 1 ustawy. W przepisach tych Rada Gminy wskazała, że:

§ 5 ust. 3. Wnioski rozpatrywane są przez Komisję powołaną przez Wójta Gminy Kroczyce w skład, której wchodzi:

1) przedstawiciel organu prowadzącego – przewodniczący;

2) po jednym przedstawicielu z każdej szkoły/przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kroczyce.

4. Komisja podejmuje decyzje w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, przy udziale, co najmniej połowy członków Komisji.

5. W przypadku równej liczby głosów rozstrzygający jest głos przewodniczącego Komisji.

6. Z posiedzenia Komisji sporządza się protokół, w którym odpowiednio dokumentuje się i uzasadnia swoją opinię oraz zawiera propozycję przyznania świadczenia w ramach pomocy zdrowotnej.

7. Jeżeli z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej występuje członek Komisji, nie może on brać udziału w podejmowaniu opinii dotyczącej tego wniosku.

Z kolei zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu *Decyzję o przyznaniu oraz wysokości pomocy zdrowotnej lub decyzję odmowną podejmuje Wójt Gminy Kroczyce po zapoznaniu się z opinią Komisji.*

Zdaniem organu nadzoru, nałożenie na Wójta Gminy Kroczyce obowiązku utworzenia Komisji, której zadaniem jest rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy zdrowotnej wykracza poza upoważnienie ustawowe. Uprawnienie organu prowadzącego szkoły do określenia rodzajów świadczeń pomocy zdrowotnej, warunków i sposobu ich przyznawania nie oznacza, że organ ten ma kompetencje do nakazania Wójtowi Gminy powoływania Komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania ww. świadczeń. Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 października 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1225/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): (...) *drugi zarzut skargi dotyczący braku podstaw prawnych do wprowadzania zapisu obligującego Wójta do powołania Komisji jest w pełni uzasadniony. Zdaniem Sądu powoływanie tego rodzaju Komisji wykracza poza ramy delegacji zawartej w analizowanym przepisie, dającej jedynie uprawnienie do określenia warunków i zasad przyznawania pomocy. 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. Należy przyznać rację skarżącemu, że taka regulacja wykraczająca poza strukturę ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie o samorządzie gminnym i może zachodzić wyłącznie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego, określającego ich zadania, kompetencje, skład, a w miarę potrzeby tryb działania. Zabieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadziłoby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową (wyrok NSA OZ Wrocław z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1948/02, OwSS 2005/3/68).*

Wobec powyższego, obowiązek utworzenia ww. Komisji stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 72 ust. 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru również regulacja zawarta w § 6 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którą *Wyplaty świadczenia pieniężnego z tytułu pomocy zdrowotnej dokonuje przedszkole lub szkoła, w której nauczyciel jest/był zatrudniony lub objęty opieką socjalną* w sposób oczywisty wykracza poza zakres spraw wyznaczonych przepisem art. 72 ust. 1 ustawy do uregulowania przez Radę Gminy w drodze uchwały. Rada bowiem uprawniona jest wyłącznie do określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy

zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania, a nie do określania sposobu wypłacania przyznanej pomocy zdrowotnej.

Podobnie należy ocenić również regulację zawartą w § 7 Regulaminu, w której wskazano, iż: *Środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli niewykorzystane w danym roku kalendarzowym nie przechodzą na rok następny.* W ocenie organu nadzoru ww. przepis regulujący kwestię związaną z niewykorzystaniem środków w danym roku kalendarzowym nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w przepisie art. 72 ust. 1 ustawy. Kwestia uregulowana tym przepisem nie jest ani „rodzajem świadczenia” (gdyż to pojęcie obejmuje wyłącznie formę pomocy – finansową lub rzeczową), ani „warunkiem” przyznania pomocy (warunek, to bowiem przesłanka, jaką spełnić 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 ustawy nie wynika zatem uprawnienie do uregulowania ww. zagadnienia.

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz