



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 9 czerwca 2023 r.

Poz. 3273

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.225.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), stwierdzam nieważność Załącznika do **uchwały Nr LV(586)2023 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania w części dotyczącej:**

- § 3,
- § 4,
- § 5,
- § 7 zd. drugie,
- § 8,
- § 9,
- § 10,
- § 11,
- § 12,
- § 13,
- § 14 w zakresie sformułowania „zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszego Regulaminu,”
- § 17,
- § 19,
- § 20 oraz

Załącznika Nr 1, Załącznika Nr 2, Załącznika Nr 3 do Regulaminu określającego tryb oraz szczegółowe zasady i warunki przyznawania świadczeń ze środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach lub placówkach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Barczewo, zwany dalej „Funduszem Zdrowotnym.”

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 4 maja 2023 r., Rada Miejska w Barczewie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 72 ust. 1, ust. 4 oraz art. 91b ust. 1, art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.), określiła rodzaj świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunki i sposób ich przyznawania, w formie „Regulaminu określającego tryb oraz szczegółowe zasady i warunki przyznawania

świadczeń ze środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Barczewo, zwany dalej „Funduszem Zdrowotnym,” w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do brzmienia art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela 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.

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 (ust. 4).

Z redakcji zacytowanego wyżej przepisu wynikają dla organu prowadzącego - w tym wypadku kompetencje organu prowadzącego wykonuje Rada Miejska w Barczewie - 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 uchwały będącej aktem prawa miejscowego.

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 niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W § 3 Regulaminu Rada Miejska w Barczewie postanowiła, iż „wysokość środków finansowych tworzących Fundusz Zdrowotny, ustalana jest na każdy rok w uchwale budżetowej Gminy Barczewo.” Z kolei w § 4. postanowiła, że „wysokość odpisu na Fundusz Zdrowotny dla nauczycieli wynosi 0,2% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli” - ust. 1. „Wysokość środków nie podlega zmianom w ciągu roku.” – ust. 2. W ocenie organu nadzoru ww. regulacje naruszają w sposób istotny art. 72 ust. 1 ustawy.

Przepis ten wyraźnie nakazuje wyodrębnienie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w uchwale budżetowej. W związku z tym zamieszczenie postanowień o wysokości środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w uchwale regulującej warunki i sposób przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej nauczycielom wykracza poza delegację zawartą w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Wysokość środków przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli powinna zostać określona w uchwale budżetowej, podejmowanej w szczególnym trybie, podlegającym nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn. akt ; WSA w Warszawie z dnia 12 października 2009 r. sygn. akt I SA/Wa 1225/09).

W § 7 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 Miejska ustaliła wzór przedmiotowego wniosku. Z kolei w § 14 Regulaminu Rada postanowiła, iż „Decyzję o przyznaniu oraz wysokości pomocy zdrowotnej lub odmowie jej przyznania podejmuje Burmistrz *zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszego Regulaminu.*” W załączniku Nr 2 do niniejszego Regulaminu Rada Miejska ustaliła wzór protokołu o przyznaniu pomocy zdrowotnej. Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie wzorów wniosków i protokołów wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 72 ustawy Karta Nauczyciela, bowiem nie można zaakceptować, że stanowienie ww. wzorów, 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 uchwały i należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Wyłącznie organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do określenia wzoru wniosku, które będą składać uprawnione podmioty ubiegające się o uzyskanie pomocy zdrowotnej czy też wzoru protokołu w oparciu o który pomoc będzie przyznana bądź też nie. Wskazać należy, że stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to wójt (w tym

przypadku burmistrz) 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.

Ponadto z § 8 Regulaminu wynika, że do wniosku, o którym mowa w § 7, należy dołączyć dokumenty wymienione w pkt 1-3, co należy odczytywać jako obowiązek wnioskodawcy. Tak formułowane postanowienia w połączeniu z rygorem wynikającym z § 9 Regulaminu, stanowiącym, że wnioski niekompletne bez wymaganej dokumentacji, nie podlegają rozpatrzeniu, nie znajduje umocowania w delegacji do wydania przedmiotowej uchwały (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1360/20).

Z przekroczeniem delegacji ustawowej Rada Miejska w Barczewie wprowadziła również postanowienia § 10, § 11, § 12 Regulaminu stanowiące, że w przypadku zatrudnienia nauczyciela w kilku szkołach, wniosek o przyznanie pomocy zdrowotnej składa się uwzględniając wyłącznie jedną ze szkół, gdzie dyrektor szkoły potwierdza zatrudnienie w niej. Na wniosku dyrektor potwierdza zatrudnienie nauczyciela, a w przypadku nauczyciela przebywającego na świadczeniu kompensacyjnym, emeryta lub rencisty potwierdza fakt odejścia na świadczenie kompensacyjne, emeryturę lub rentę z danej szkoły. W przypadku likwidacji szkoły będącej ostatnim miejscem zatrudnienia nauczyciela, wniosek potwierdza dyrektor szkoły (...). Należy wskazać, że przepis delegujący, zawarty w Karcie Nauczyciela, nie przewiduje możliwości przyznania dyrektorowi szkoły tak szerokich uprawnień w zakresie weryfikacji sytuacji nauczyciela i wypełniania części wniosku o przyznanie świadczenia. Zatem Regulamin w powyższym zakresie został przyjęty bez podstawy prawnej.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo przepis § 17 Regulaminu, określający kryteria (warunki), od których uzależniona będzie wysokość przyznanej pomocy zdrowotnej. Powyższe nie stanowi bowiem "rodzaju świadczenia", gdyż pojęcie to obejmuje wyłącznie formę pomocy - finansową lub rzeczową, "warunku" przyznania pomocy (warunek, to bowiem przesłanka, jaką nauczyciel musi spełniać, aby skutecznie ubiegać się o pomoc np. długotrwała choroba, zakup lekarstw itp.), ani też "sposobu przyznawania pomocy" (przez sposób przyznawania pomocy należy rozumieć procedurę, według której określone prawo nauczyciela jest realizowane, np. konieczność złożenia wniosku, przedłożenia odpowiednich dokumentów). Wskazać przy tym należy, że warunki przyznawania pomocy ustalono w § 6 Regulaminu. W związku z tym ww. regulacja Regulaminu wykracza poza delegację zawartą w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Podobnie należy ocenić również regulację zawartą w § 5 Regulaminu, w której wskazano, iż środki finansowe 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 Karta Nauczyciela.

Za niezgodne z prawem uznać należy również ograniczenie przez Radę Miejską w Barczewie organu wykonawczego, co do możliwości przyznania pomocy osobie uprawnionej "jeden raz w roku" - § 13 Regulaminu. O ile możliwy jest do zaakceptowania termin instrukcyjny na składanie wniosków (do dnia 31 października danego roku budżetowego), wskazany przez Radę w § 16 Regulaminu, to uwzględniając cel udzielanej pomocy oraz możliwość wystąpienia potrzeby jej udzielenia, ingerencję Rady w samodzielność działania organu wykonawczego poprzez ograniczenie możliwości przyznania pomocy wyłącznie raz w roku - z uwagi na tak określoną cykliczność złożenia przedmiotowego wniosku - uznać należy za wykraczającą poza ramy delegacji ustawowej wyrażonej w art. 72 ust. 1 ustawy.

Z kolei w § 20 Regulaminu postanowiono, że "Wnioski ewidencjonowane są w rejestrze prowadzonym przez Miejski Zespół Oświaty i Zdrowia w Barczewie, zgodnie z załącznikiem Nr 3 do Regulaminu przyznawania świadczeń z Funduszu Zdrowotnego nauczycieli stanowiącym załącznik nr 3 do niniejszego regulaminu." W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Tego rodzaju zapisy nie stanowią materii uchwały w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała podjęta na podstawie wskazanego przepisu ustawy wynika, że jego treścią są normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Akt taki ustanawia nakazy i zakazy adresowane do podmiotów zewnętrznych. Uchwała taka posiada charakter prawotwórczy i wywiera skutki prawne o zewnętrznym oddziaływaniu. Powyższe zapisy nie spełniają tego warunku. Nie rozstrzygają władczo merytorycznych kwestii, a jedynie określają sposób prowadzenia dokumentacji związanej z udzielaniem pomocy, polegający na zbiorczym gromadzeniu informacji o przyznanych świadczeniach w tym zakresie.

Postanowienia uchwały dotyczące prowadzenia rejestru mają charakter wewnętrzny. Ich adresatem jest wójt gminy.

W związku z tym, iż postanowienia Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LV(586)2023, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego oraz załączniki Nr 1,2,3 do Regulaminu zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem przez Radę Miejską w Barczewie granic upoważnienia ustawowego, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, zaistniała konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki