



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 3900

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.414.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 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 XLVIII/414/2023 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 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:

- § 2 załącznika nr 1 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”,

- § 5 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyrażenia: „określonego w załączniku nr 1 do Regulaminu” oraz w załączniku Nr 1 do Regulaminu i załączniku nr 2 do Regulaminu – jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy,

- § 6 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały – jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2023 r. Rada Gminy Czernichów podjęła uchwałę Nr XLVIII/414/2023 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Załącznik nr 1 do uchwały stanowi *Regulamin określający rodzaj świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania*, zwany dalej Regulaminem.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała m.in. art. 72 ust. 1 i 4 w zw. z art. 91d pkt 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 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.

Powołane wyżej przepisy ustawy upoważniają radę gminy wyłącznie do ustalenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania, które powinny być precyzyjnie określone w przedmiotowej uchwale.

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 Gminy 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 I SA/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.*

Tymczasem, w § 2 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że: *Ilekoć w niniejszym Regulaminie jest mowa o:*

1) nauczyciela – należy przez to rozumieć nauczyciela zatrudnionego w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Czernichów oraz nauczyciela, który przeszedł na emeryturę, rentę, nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w tych jednostkach.

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania pojęcia nauczyciela. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia nadzorowanej uchwały, definiuje pojęcie „nauczyciela” (art. 3 pkt 1 ustawy) dodatkowo dookreślając krąg nauczycieli uprawnionych do pomocy zdrowotnej w art. 72 ustawy. W kontekście powyższego, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „nauczyciel” bez wyraźnej delegacji ustawowej. Jak wskazano wyżej ustawodawca w art. 72 ustawy określił, kto jest uprawnionym do ubiegania się o przyznanie świadczenia pomocy zdrowotnej, wskazując, że są to nauczyciele (ust. 1) oraz nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne (ust. 4). W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w wyżej wymienionym zakresie dokonała modyfikacji przepisów rangi ustawowej i przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 72 ust. 1 ustawy, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa.

Zdaniem organu nadzoru poza ramy delegacji ustawowej wykracza również § 5 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrażenia: „określonego w załączniku do Regulaminu” jak również załącznik nr 1 do Regulaminu i załącznik nr 2 do Regulaminu. Regulacje te stanowią nieuprawnioną ingerencję w kompetencje organu wykonawczego i nie znajdują oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 72 ust. 1 ustawy. Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowy sposób wprowadzenia załącznika nr 2 do Regulaminu – nie został on w ogóle przewidziany w treści przepisów tego Regulaminu. Jedynie w treści załącznika nr 1 do Regulaminu przewidziano, że do wniosku o przyznanie pomocy należy dołączyć m.in. *oświadczenie o dochodach nauczyciela, stanowiące załącznik nr 2 do regulaminu.* Takie konstruowanie przepisów aktu prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Jak wskazano w § 6 ust. 5 Regulaminu *Wyplata zapomogi zdrowotnej następuje po zatwierdzeniu jej przez Wójta Gminy Czernichów na wskazany przez nauczyciela rachunek bankowy, w terminie 14 dni od dnia jej przyznania*. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta 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 i terminu wypłacania przyznanej pomocy zdrowotnej.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy bowiem zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/414/2023 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania – we wskazanej części, 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