



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 4284

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.476.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/312/2023 Rady Gminy Łękawica z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie określenia rodzaju 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”,
- § 4 uchwały oraz § 5 uchwały w zakresie wyrażenia „po zapoznaniu się z opinią Komisji do spraw opiniowania wniosków” i poprzedzającego go przecinka – jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP
- § 9 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyrażenia: „na druku stanowiącym Załącznik do niniejszego Regulaminu” oraz w załączniku nr 2 do uchwały – jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy Łękawica podjęła uchwałę Nr LIV/312/2023 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Załącznik nr 1 do uchwały stanowi *REGULAMINU FUNDUSZU ZDROWOTNEGO dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łękawica*, zwany dalej Regulaminem.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała m.in. art. 72 oraz 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: *Osobami uprawnionymi do korzystania z funduszu zdrowotnego są:*

1) nauczyciele zatrudnieni w łącznym wymiarze nie niższym niż ½ etatu w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łękawica.

2) nauczyciele emeryci, nauczyciele renciści oraz nauczyciele otrzymujący nauczycielskie świadczenia kompensacyjne wywodzący się ze szkół i placówek, o których mowa powyżej.

Jednakże organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do określanie kręgu podmiotów uprawnionych do pomocy zdrowotnej, 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.

Regulacje § 4 uchwały oraz § 5 uchwały w zakresie wyrażenia „po zapoznaniu się z opinią Komisji do spraw opiniowania wniosków” są sprzeczne z art. 72 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Wyżej powołany § 4 uchwały stanowi, że: *§ 4. 1. W celu racjonalnego i jawnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną Wójt Gminy Łękawica powołuje zarządzeniem Komisję do opiniowania wniosków.*

2. W skład Komisji wchodzi:

1) przedstawiciel organu prowadzącego - przewodniczący;

2) po jednym przedstawicielu z każdej szkoły, dla której organem prowadzącym jest Gmina Łękawica – członkowie.

W ocenie skarżącego przepis art. 72 ust. 1 ustawy zawiera szczegółowe upoważnienie do określenia przez organ prowadzący szkołę w drodze uchwały rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli. Jednakże przywołana powyżej delegacja ustawowa nie daje Radzie Gminy podstaw do nałożenia na Wójta Gminy obowiązku powołania Komisji do opiniowania wniosków. Dodatkowo Rada określiła skład osobowy tej komisji. W ocenie organu nadzoru Rada wykroczyła w tym przypadku poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 lipca 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wr 265/07) „*powoływanie tego rodzaju komisji poza ramami wykraczającymi poza strukturę ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie o samorządzie gminnym może zachodzić wyłącznie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego, określającego ich zadania, kompetencje, skład, a w miarę potrzeby tryb działania. Oznacza to, że 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. W zakresie pojęciowym „kryteriów i trybu” nie mieści się natomiast kompetencja organu do powoływania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń. 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. (...) (por. również wyrok WSA w Gliwicach z 8 lutego 2023 r. sygn akt III SA/GI 746/22)

Zdaniem organu nadzoru poza ramy delegacji ustawowej wykracza również § 9 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrażenia: „na druku stanowiącym Załącznik do niniejszego Regulaminu” jak również załącznik nr 2 do uchwały. Regulacje te stanowią nieuprawnioną ingerencję w kompetencje organu wykonawczego i nie znajdują oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 72 ust. 1 ustawy.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy 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 LIV/312/2023 Rady Gminy Łękawica z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie określenia rodzaju 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