



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 września 2023 r.

Poz. 7281

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.923.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/57/488/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski oraz warunki i sposób ich przyznawania, w części określonej w:

- § 2 ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.), dalej jako: „Karta Nauczyciela”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

- § 4 ust. 1 ww. uchwały w zakresie sformułowania: *stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały* oraz w Załączniku do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 7 Konstytucji RP,

- § 4 ust. 2 pkt 3 ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 sierpnia 2023 r. Rada Powiatu w Bielsku-Białej podjęła uchwałę Nr VI/57/488/23 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski oraz warunki i sposób ich przyznawania, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Wniosek o przyznanie pomocy zdrowotnej*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 72 ust. 1 i 4 oraz art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 Karty 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. Ponadto art. 72 ust. 4 Karty Nauczyciela stanowi, że 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. Dodatkowo, jak wynika z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 72 ust. 1 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W świetle zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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.*

Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Powiatu w Bielsku-Białej postanowiła w § 2 uchwały, że *Fundusz zdrowotny nauczycieli tworzą środki finansowe wyodrębnione w każdym roku w uchwale budżetowej Powiatu Bielskiego.* W ocenie organu nadzoru ustanowienie powyższej regulacji nie mieści się w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Z treści tego przepisu ustawy wprost bowiem wynika nakaz corocznego wyodrębnienia w budżecie organu prowadzącego szkoły odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Tym samym § 2 uchwały stanowi w istocie powtórzenie regulacji ustawowej, co należy ocenić jako przekroczenie granic upoważnienia ustawowego do podjęcia przedmiotowej uchwały. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny regulować materii normowanej aktem rangi ustawowej. W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada podejmując § 2 uchwały naruszyła prawo w sposób istotny, co wiąże się z koniecznością wyeliminowania kwestionowanej regulacji z treści uchwały.

Ponadto w § 4 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Warunkiem przyznania pomocy zdrowotnej jest złożenie przez nauczyciela wniosku stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały.* Z kolei w treści Załącznika określony został wzór wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej wraz z informacją o przetwarzaniu danych osobowych. W ocenie organu nadzoru ustalenie przez Radę wzoru wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli stanowi nieuprawnioną ingerencję w sferę kompetencji organu wykonawczego, a ponadto nie znajduje podstawy w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Przepis ten nie uprawnia organu stanowiącego powiatu do określenia w uchwale wzoru wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1360/20). W konsekwencji Rada ustalając przedmiotowy wzór wniosku w Załączniku do uchwały, przekroczyła granice delegacji ustawowej określonej w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością wyeliminowania treści Załącznika do uchwały w całości. Wskutek powyższego konieczne jest również usunięcie z treści § 4 ust. 1 uchwały fragmentu, w którym odnosi się on bezpośrednio do treści Załącznika, tj. sformułowania: *stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały.*

W ocenie organu nadzoru jako sprzeczną z prawem należy również ocenić regulację zawartą w § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, który stanowi, że wraz z wnioskiem nauczyciel celem udokumentowania okoliczności objętych wnioskiem składa *inne dokumenty uzasadniające przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczyciela.* Należy podkreślić, że treść aktu prawa miejscowego powinna być skonstruowana w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości dla jego adresatów. Akt prawa miejscowego jest bowiem konstytucyjnym źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Obywatel, na którym spoczywa obowiązek przestrzegania aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie działania organów, które je ustanowiły, musi otrzymać jasny przekaz dotyczący treści obowiązującego prawa lokalnego i wynikających z niego nakazów lub zakazów określonego zachowania. (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 1055/17). Z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, wynika zasada określoności przepisów prawa, stanowiąca jedną z reguł przyzwoitej legislacji. Komponentem zasady określoności jest precyzyjność regulacji prawnej, rozumiana jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych (por. wyrok TK z dnia

18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08). Regulacja prawna musi być zatem na tyle konkretna i oczywista, aby określone w niej prawa i obowiązki były możliwe do wyegzekwowania. Na podstawie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest określić m. in. sposób przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, tj. procedurę, w ramach której realizowane jest przedmiotowe uprawnienie nauczyciela, np. konieczność złożenia wniosku czy przedłożenia odpowiednich dokumentów. Tymczasem z treści § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały nie wynika jakie konkretnie dokumenty, inne niż wymienione w pozostałych punktach § 4 uchwały, mają zostać dołączone do wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z § 6 ust. 3 uchwały rozstrzygnięcie Starosty w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania pomocy zdrowotnej jest ostateczne, brak jest również możliwości późniejszej weryfikacji jakie dokumenty należało złożyć, a następnie ich ewentualnego uzupełnienia. W konsekwencji zarówno nauczyciele wnioskujący o przyznanie pomocy zdrowotnej na podstawie przedmiotowej uchwały, jak i organ ją wykonujący, nie mogą jednoznacznie ustalić, jaki katalog dokumentów powinien zostać dołączony do wniosku. Powyższe należy ocenić jako istotne naruszenie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 2 Konstytucji RP, co czyni niezbędnym wyeliminowanie kwestionowanej regulacji z treści uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/57/488/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski oraz warunki i sposób przyznawania – w części określonej we wstępie niniejszego pisma, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz