



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 stycznia 2025 r.

Poz. 573

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.38.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/74/2024 Rady Gminy Rudziniec z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania, w części określonej w:

1) § 5 pkt 3 załącznika do uchwały, stanowiącego Regulamin określający rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania, dalej jako: *Regulamin*, w zakresie sformułowania: *wysokości środków finansowych zaplanowanych w budżecie Gminy Rudziniec przeznaczonych na ten cel oraz*, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 28 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.), dalej jako: *Karta Nauczyciela*;

2) § 8 Regulaminu, w zakresie sformułowania: *lub upoważnioną przez niego osobę, jeśli stan zdrowia nie pozwala podejmować tych czynności osobiście*, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 i 4 Karty Nauczyciela;

3) § 7 ust. 3 i § 9 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 i 4 Karty Nauczyciela w zw. z art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Gminy Rudziniec podjęła uchwałę Nr XV/74/2024 w sprawie przyjęcia regulaminu określającego rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 72 ust. 1 i ust. 4 Karty Nauczyciela, *Niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczą 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.*

Powyżej wskazany przepis art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela zawiera szczegółowe upoważnienie do określenia przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę. Jest to upoważnienie stanowiące podstawę do wydania aktu prawa miejscowego, które wymusza takie formułowanie przepisów lokalnych, aby między nimi a ustawą możliwe było stwierdzenie istnienia podwójnej więzi: formalnej i materialnej. Realizując upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, organ stanowiący gminy musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym przyznanym mu aktem wyższej rangi.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Organ nadzoru podkreśla, 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 przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że część postanowień Regulaminu, jako integralnego elementu uchwały, wykracza poza zakres delegacji z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, a tym samym stanowią one istotne naruszenia prawa.

W pierwszej kolejności należy zakwestionować § 5 pkt 3 Regulaminu, w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia wysokość przyznawanej pomocy zdrowotnej od wysokości środków finansowych zaplanowanych w budżecie Gminy Rudziniec na pomoc zdrowotną dla nauczycieli.

Rada gminy na podstawie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela jest obowiązana do corocznego przeznaczenia w budżecie gminy odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej. Przepis ten wyraźnie nakazuje wyodrębnienie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w szczególnego rodzaju uchwale, jaką jest uchwała budżetowa, a osobno określenie rodzajów świadczeń, warunków i sposobu ich przyznawania. Wolą ustawodawcy, określoną w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, jest powierzenie organowi prowadzącemu szkołę dysponowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, które musi przewidzieć w swoim budżecie. Uchwała podejmowana na podstawie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela niejako zatem „wyprzedza” uchwałę budżetową w tej kwestii, a uchwałodawca na etapie projektowania budżetu gminy pozostaje związany jej postanowieniami.

Tym samym Rada nie może uzależniać wypłaty świadczeń od wysokości środków przeznaczonych na ten cel w uchwale budżetowej. W takiej sytuacji przyznane nauczycielom prawo do dodatkowych świadczeń zdrowotnych miałyby charakter iluzoryczny, i wprowadzało niepewność w kwestii tego, czy dane świadczenie zostanie im wypłacone, czy też nie, w zależności od posiadanych na to środków w budżecie gminy w danym roku budżetowym.

W tym miejscu należy zauważyć, że powyższy pogląd został zaaprobowany przez WSA w Gliwicach, który w wyroku z dnia 24 kwietnia 2024 r., sygn. III SA/Gl 278/14, CBOSA (w odniesieniu do analogicznego przepisu, jak ten kwestionowany w ww. uchwale), stwierdził: *Postanowienie Regulaminu, zgodnie z którym wysokość pomocy zdrowotnej dla nauczyciela jest uzależniona „od wysokości środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie Miasta Gliwice na dany rok budżetowy” nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Przepis ten posługując się zwrotem „rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób przyznawania” czytelnie określa zakres kompetencji wynikających dla organu prowadzącego szkołę. Powołany przepis upoważnia zatem radę gminy wyłącznie do ustalenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Natomiast ustalenie określające wysokości przyznawanych w danym roku świadczeń (pomocy zdrowotnej) od środków zaplanowanych w budżecie Miasta Gliwice nie jest ani „rodzajem świadczenia” (gdyż to pojęcie obejmuje wyłącznie formę pomocy – finansową lub rzeczową), ani „warunkiem” przyznania pomocy (warunek, to bowiem przesłanka, jaką spełniać 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 Karty Nauczyciela, zdaniem Sądu, nie wynika zatem uprawnienie do uregulowania ww. zagadnień. W dalszej części ww. orzeczenia Sąd podzielił również argumentację Wojewody Śląskiego co do tego, że taka konstrukcja uchwały podejmowanej na podstawie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela*

wprowadzałaby zbyt daleko idącą niepewność prawną po stronie nauczyciela będącego beneficjentem dodatkowego świadczenia z zakresu opieki zdrowotnej.

Dalej, za niezgodne z prawem, zdaniem Wojewody, należy również uznać postanowienie § 8 Regulaminu w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje możliwość złożenia wniosku o wypłatę świadczenia (poza samym zainteresowanym nauczycielem), również *upoważnionej przez niego osobie, jeśli stan zdrowia nie pozwala podejmować tych czynności osobiście*. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 lutego 2022 r. (sygn.: III SA/GI 746/22, CBOSA, wyrok prawomocny): *osobą uprawnioną do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej jest sam zainteresowany nauczyciel, ewentualnie nauczyciel – emeryt (rencista). W imieniu nauczyciela może oczywiście działać inna osoba np. pełnomocnik, albo posiadająca legitymację wynikającą z innych przepisów (np. z kodeksu cywilnego w przypadku osoby ubezwłasnowolnionej), ale wówczas podstawą takiego działania będą stosowne przepisy innych ustaw. Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej na inne, poza beneficjentem pomocy osoby, wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, by wniosek taki został złożony przez przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, jednak osoba taka powinna być umocowana na podstawie odpowiednich przepisów rangi ustawowej, a nie uchwały.*

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudzają ponadto przepisy: § 7 ust. 3 Regulaminu: *Wypłata przyznanej pomocy zdrowotnej dla nauczyciela dokonywana jest na konto wskazane we wniosku przez wnioskodawcę*, a także § 9 ust. 2 Regulaminu: *Wypłata świadczenia przyznanego nauczycielowi w ramach pomocy zdrowotnej dokonywana jest przez szkołę, którą nauczyciel wskaże we wniosku*. Regulacje te dotyczą bowiem procedury wypłacania świadczeń, a nie ich przyznawania. W tym zakresie Rada wykroczyła zatem poza zakres przepisu delegacyjnego i w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencję organu odpowiedzialnego za prawidłowe wykonanie uchwały, którym jest na mocy art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – wójt (burmistrz, prezydent miasta). To on ponadto, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, decyduje o wyborze sposobu wykonania danej uchwały, czyli w analizowanej sprawie – sposobu wypłaty świadczenia.

Wypada ponadto podkreślić, że przepis § 7 ust. 3 Regulaminu, w którym przewidziano możliwość wypłaty świadczenia jedynie na konto wskazane przez wnioskodawcę, stanowi nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej beneficjentów, poprzez to, że całkowicie pomija sytuację (istotną w szczególności w przypadku nauczycieli-emerytów), w której wnioskodawca nie dysponuje odpowiednim rachunkiem bankowym.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudziniec w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 72 ust. 1 i 4 Karty Nauczyciela.

Omawiane uchybienia 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/74/2024 Rady Gminy Rudziniec z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania – 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