



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 28 lipca 2023 r.

Poz. 4041

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.319.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 lipca 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, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LV/471/2023 Rady Miasta Lubawa z dnia 30 czerwca 2023 r.** w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, nauczycieli emerytów i rencistów oraz warunków i sposobu ich przyznawania **w części dotyczącej** § 1 ust. 1, § 3 ust. 2 w zakresie sformułowania „na formularzu stanowiącym Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały”, § 3 ust. 3 lit. d, § 4 ust. 1, 3, 4 i 5 oraz Załącznika Nr 1 i 2.

Uzasadnienie

Rada Miasta Lubawa powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 72 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r., poz. 984), podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru ww. uchwała we wskazanej części, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z 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 Miasta Lubawa - 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 § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Lubawa postanowiła, iż Fundusz Zdrowotny Nauczycieli tworzą środki finansowe wyodrębnione w każdym roku w uchwale budżetowej Gminy Miejskiej Lubawa. Wysokość odpisu na Fundusz Zdrowotny Nauczycieli wynosi 0,3 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. W ocenie organu nadzoru ww. regulacje naruszają w sposób istotny art. 72 ust. 1 ww. 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).

Ponadto w § 3 ust. 2 uchwały rada postanowiła, iż wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa się w terminach do dnia 15 maja i do dnia 15 października danego roku na formularzu stanowiącym Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały. W załączniku nr 1 do uchwały rada gminy ustaliła wzór przedmiotowego wniosku. W § 3 ust. 3 lit d badanego aktu postanowiono, że do wniosku należy dołączyć oświadczenie o przeciętnych dochodach (brutto) na jednego członka rodziny, osiągniętych w ostatnich trzech miesiącach poprzedzających okres ubiegania się o pomoc zdrowotną stanowiący Załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały. W załączniku nr 2 do uchwały rada gminy ustaliła wzór takowego oświadczenia. Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie wzoru wniosku i oświadczenia 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. Organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do określenia wzoru wniosku, który będą składać uprawnione podmioty ubiegające się o uzyskanie pomocy zdrowotnej, w oparciu o który pomoc będzie przyznana bądź też nie. Wskazać należy, że stosownie do treści 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).

W § 4 ust. 1 uchwały rada postanowiła, iż pomoc zdrowotna udzielana jest nauczycielowi jeden raz w danym roku budżetowym, jednakże w uzasadnionych, szczególnie ciężkich przypadkach, pomoc ta może być przyznana tej samej osobie powtórnie w jednym roku.

Analizując powyższy przepis należy stwierdzić, iż użyte w nim sformułowanie "w uzasadnionych, szczególnie ciężkich przypadkach" jest nieprecyzyjne i może budzić wątpliwości interpretacyjne dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, w jakich sytuacjach możliwe jest odstępstwo od zasady ustalonej w tym przepisie.

W świetle ugruntowanego stanowiska judykatury, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane postanowienie uchwały nie spełnia tego warunku, co powoduje że została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP oraz przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

W § 4 ust. 3 uchwały, rada określiła przesłanki od jakich uzależniona jest wysokość przyznawanego świadczenia. Powyższy przepis nie mieści się w upoważnieniu zawartym w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Kwestionowane regulacje nie mieszczą się w pojęciu "rodzaj świadczenia" (gdyż to pojęcie obejmuje wyłącznie formę pomocy - finansową lub rzeczową), nie określają też "warunków przyznania pomocy" (warunek, to bowiem przesłanka, jaką spełniać musi nauczyciel, aby skutecznie ubiegać się o pomoc określoną w Regulaminie), nie są również "sposobem przyznawania pomocy", (przez sposób przyznawania świadczeń należałoby rozumieć, kierując się językowym znaczeniem tego określenia, procedurę, tryb postępowania zmierzającego do osiągnięcia celu - przyznania świadczeń zdrowotnych, według którego określone prawo nauczyciela jest realizowane przykładowo: konieczność załączenia odpowiednich dokumentów).

Z dyspozycji tego przepisu nie wynika zatem uprawnienie do uregulowania, w drodze aktu prawa miejscowego, warunków, od których uzależniona jest wysokość świadczenia.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1360/20).

Powyższe uwagi należy odnieść, odpowiednio również do § 4 ust. 4 uchwały, w którym Rada Miejska postanowiła, iż złożenie wniosku nie rodzi prawa do przyznania świadczenia, a także do § 4 ust. 5 uchwały

w myśl, którego w przypadku braku środków na pełne pokrycie potrzeb świadczenie będzie przyznane częściowo lub nie będzie przyznane.

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki