



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 sierpnia 2020 r.

Poz. 5892

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.692.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/166/2020 Rady Gminy Węgierska Górką z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie planowania w budżecie Gminy Węgierska Górką środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, a także rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Węgierska Górką oraz warunków i sposobu ich przyznawania - w części określonej w:

1) § 1, § 3, § 8 ust. 2-3 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”, 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”.

2) § 6 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów „którego wzór stanowi załącznik do niniejszej uchwały” wraz z załącznikiem do uchwały - jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy,

3) § 7 uchwały w zakresie wyrazów „raz w roku” - jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Węgierska Górką na sesji w dniu 26 czerwca 2020 r. podjęła uchwałę Nr XV/166/2020 w sprawie planowania w budżecie Gminy Węgierska Górką środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, a także rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Węgierska Górką oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 72 ust. 1 i 4 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała w części podjęta 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. Powołany wyżej przepis ustawy upoważnia 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.

Dodatkowo, należy wskazać, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, 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. 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 § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: 1. *W budżecie Gminy Węgierska Góra corocznie planuje się środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Węgierska Góra, w tym nauczycieli emerytów, rencistów oraz nauczycieli otrzymujących nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, w wysokości 0,20% kwoty stanowiącej iloczyn rocznego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego z tytułem magistra z przygotowaniem pedagogicznym i średniorocznej liczby etatów kalkulacyjnych zatrudnionych nauczycieli.* 2. *Wysokość rocznego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, o którym mowa w ust. 1 oraz średnioroczną liczbę etatów kalkulacyjnych zatrudnionych nauczycieli określa się na podstawie danych z roku poprzedzającego rok, na który planuje się środki finansowe, o których mowa w ust. 1, przy czym liczbę etatów kalkulacyjnych ustala się w oparciu o dane przyjęte w systemie informacji oświatowej, według stanu na dzień 30 września.* 3. *Środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli niewykorzystane w danym roku budżetowym mogą być przeznaczone na inne cele oświatowe.* 4. *Środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli niewykorzystane w danym roku budżetowym nie przechodzą na rok następny.* W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 1 uchwały wykraczają poza granicę upoważnienia ustawowego. Z treści art. 72 ust. 1 ustawy nie wynika bowiem upoważnienie dla Rady Gminy do uregulowania w niniejszej uchwale wysokości środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 611/07 oraz wyrok z dnia 03 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 313/07). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2009 r. (sygn. akt I SA/Wa 1225/09) wskazał w szczególności, że *Wykracza poza delegację zawartą w art. 72 Karty Nauczyciela zapis o wysokości środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli zamieszczony w innej uchwale niż uchwała budżetowa.* Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że przepis § 1 uchwały wydany został z istotnym naruszeniem art. 72 ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Ze wskazanych wyżej przyczyn za wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej uznać należy również przepis § 8 ust. 2 uchwały, w którym Rada postanowiła, że *Wysokość wszystkich przyznanych w danym roku świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej nie może przekroczyć kwoty środków finansowych zaplanowanych na pomoc zdrowotną w danym roku.*

W dalszej kolejności organ nadzoru ustalił, że w § 3 uchwały Rada postanowiła, że *Do korzystania ze środków na pomoc zdrowotną uprawnienie są: 1) Nauczyciele zatrudnienie w szkołach, przedszkolach prowadzonych przez gminę Węgierska Góra co najmniej w połowie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć; 2) Nauczyciele szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę Węgierska Góra, którzy przeszli na emeryturę, rentę lub otrzymujący nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.* W tym miejscu należy wskazać, iż 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). Dodatkowo, ustawodawca zawarł w art. 3 pkt 1 i pkt 2 ustawy definicję legalną nauczyciela oraz szkoły. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Węgierska Góra 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.

W toku dalszej analizy uchwały organ nadzoru ustalił, że mocą § 6 ust. 1 uchwały oraz załącznika do uchwały Rada Gminy uzależniła przyznanie świadczenia pieniężnego od *złożenia przez nauczyciela wniosku,*

którego wzór stanowi załącznik do niniejszej uchwały. Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie wzoru wniosku (załącznik do uchwały) wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 72 ust. 1 ustawy, bowiem nie można zaakceptować, że stanowienie ww. wzoru wniosku, zawiera się w zakresie kompetencji organu stanowiącego do określania rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach pomocy oraz warunków i sposobów ich przyznawania. Za niezgodne z prawem uznać należy również ograniczenie przez Radę Gminy organu wykonawczego, tu: Wójta Gminy Węgierska Górka, co do możliwości rozpatrywania wniosków tylko raz w roku. O ile możliwy jest do zaakceptowania termin instrukcyjny: do dnia 31 października, wskazany przez Radę w § 7 uchwały, to uwzględniając cel udzielanej pomocy oraz możliwość wystąpienia potrzeby jej udzielenia również w miesiącach listopad – grudzień, ingerencję Rady w samodzielność działania organu wykonawczego wyłącznie raz w roku uznać należy jako wykraczającą poza ramy delegacji ustawowej wyrażonej w art. 72 ust. 1 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru ustalił, że w § 8 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że *Wyплаты świadczenia pieniężnego z tytułu pomocy zdrowotnej dokonuje jednostka obsługująca szkoły i przedszkola prowadzone przez gminę Węgierska Górka.* Należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał. Organ nadzoru wskazuje, iż organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do nakładania w formie uchwały obowiązków i zadań na jednostkę *obsługującą szkoły i przedszkola prowadzone przez gminę Węgierska Górka.* Wyłącznie Wójt Gminy jest organem uprawnionym do wnioskowania do Rady o zmianę statutu jednostki organizacyjnej, w części dotyczącej określenia dodatkowych zadań realizowanych przez wskazaną przez Wójta jednostkę organizacyjną gminy.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/166/2020 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie planowania w budżecie Gminy Węgierska Górka środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, a także rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Węgierska Górka oraz warunków i sposobu ich przyznawania - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

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, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak