

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.74.2016.ASzc
z dnia 25 marca 2016 r.

Rada Miejska w Jasieniu

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2015.1515 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIX/94/2016 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie określenia rodzajów, warunków i sposobu przyznawania świadczeń pomocy zdrowotnej dla nauczycieli jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę Jasień w następującej części:

- 1) § 1 ust. 2;
- 2) § 4 ust. 1 w części „lub osoby przez niego upoważnionej. Upoważnienie do złożenia wniosku w imieniu nauczyciela wymaga zachowania formy pisemnej i wynikać powinno z treści wniosku lub załączonych do niego dokumentów”;
- 3) § 4 ust. 5;
- 4) § 5 ust. 2 pkt 4 w części „w przypadku, o którym mowa w § 4 ust. 1”;
- 5) § 5 ust. 4;
- 6) załącznik nr 2.

Uzasadnienie

Na sesji 18 lutego 2016 r. Rada Miejska w Jasieniu podjęła uchwałę Nr XIX/94/2016 w sprawie określenia rodzajów, warunków i sposobu przyznawania świadczeń pomocy zdrowotnej dla nauczycieli jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę Jasień.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 29 lutego 2016 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 72 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U.2014.191 ze zm., dalej K.N.). Stosownie do powyższych przepisów, 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.

Rada Miejska w Jasieniu w § 1 ust. 2 uchwały postanowiła, że „ilekroć w niniejszej uchwale mowa jest o nauczycielu rozumieć przez to należy także nauczyciela po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 72 K.N. 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. 2). W związku z powyższym, postanowienie § 1 ust. 2 uchwały należy uznać za nieuprawnione powtórzenie regulacji ustawowej stosownie do § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.2002.100.908 ze zm.), w myśl którego w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń.

Organ nadzoru podziela stanowisko przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z którym powtórzenie regulacji ustawowej bądź jej modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powyższe skutkuje nieważnością takich zapisów, albowiem stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji

zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 204/08).

Z kolei w § 4 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Jasieniu postanowiła, że świadczenie pomocy zdrowotnej przyznaje się na wniosek nauczyciela lub osoby przez niego upoważnionej. Upoważnienie do złożenia wniosku w imieniu nauczyciela wymaga zachowania formy pisemnej i wynikać powinno z treści wniosku lub załączonych do niego dokumentów.

W ocenie organu nadzoru jedyną osobą uprawnioną do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej jest sam zainteresowany nauczyciel (ewentualnie nauczyciel po przejściu na emeryturę, rentę bądź nauczycielskie świadczenie kompensacyjne). Oczywiście w imieniu nauczyciela może działać inna osoba ustanowiona jego pełnomocnikiem, tym niemniej wówczas podstawą takiego działania będą przepisy innych ustaw (np. kodeksu cywilnego). Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej na inne, poza beneficjentem pomocy, wykracza zatem poza upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 K.N. W tym zakresie organ nadzoru podziela stanowisko wielokrotnie przedstawiane przez sądy administracyjne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 28 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 1040/10, LEX nr 1699084; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 października 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1225/09, LEX nr 576161; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 94/08, LEX nr 490095).

Ponieważ postanowienie zawarte w § 4 ust. 1 uchwały zostało podjęte z istotnym naruszeniem prawa, w konsekwencji należało stwierdzić nieważność również § 5 ust. 2 pkt 4 w części „w przypadku, o którym mowa w § 4 ust. 1”, § 5 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym wzór upoważnienia stanowi załącznik Nr 2 do uchwały, jak również załącznik Nr 2.

Następnie Rada Miejska w Jasieniu w § 4 ust. 5 uchwały wskazała, że „maksymalna wysokość zasiłku pieniężnego nie może przekroczyć 70% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w roku kalendarzowym, w którym złożono wniosek”.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja istotnie narusza prawo, stanowi bowiem przekroczenie delegacji zawartej w art. 72 ust. 1 K.N. Stosownie do ww. przepisu rada gminy posiada kompetencję do określenia rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania. W ocenie organu nadzoru ustalenie górnej granicy świadczenia zdrowotnego 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”, który jest niczym innym, jak procedurą według której określone prawo nauczyciela jest realizowane (np. konieczność załączenia odpowiednich dokumentów). Z uwagi na powyższe, nie można uznać, że w oparciu o ww. delegację rada gminy była władna do ustalenia maksymalnej wysokości zasiłku pieniężnego.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na zapis § 4 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym wnioski złożone od 1 stycznia do 30 października rozpatrywane będą do 15 listopada. W uchwale nie przewidziano natomiast do kiedy rozpatrywane będą wnioski złożone w okresie od 1 listopada do 31 grudnia danego roku.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek