



WOJEWODA PODKARPACKI
ul.Grunwaldzka 15,35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2021-06-28

P-II.4131.2.158.2021

BR/ EK

STAROSTWO POWIATOWE W MIELECU	
KANCLARZ OGÓLNA	
Wpl.dn.	2021-06-29
Nr 23183/21	Podpis M.J.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art.76 ust.1 i 2 oraz art.77 i art.79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020r. poz.920)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2, § 3 ust.1 i 3, § 5 ust. 2 i 3, § 6 ust. 2 i 3 w zakresie zapisu: „ wraz z załącznikami, o których mowa w ust. 2” i ust. 5, § 7 ust. 1 i ust. 5 pkt 2, § 9, §. 10 w zakresie treści: „ na podstawie opinii Komisji, załącznik do uchwały Rady Powiatu Mieleckiego Nr XXXI//275/2021 z dnia 24 maja 2021r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznania.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu Mieleckiego podjęła na sesji w dniu 24 maja br. uchwałę Nr XXXI//275/2021 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznania.

W podstawie prawnej uchwały powołano przepis art.4 ust. 1 pkt 2 i art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym oraz art. 72 ust. 1 i 4 w związku z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019r., poz. 2215).

Przepisem upoważniającym radę do stanowienia aktów prawnych w zakresie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli jest art. 72 ust. 1 ustawy

Karta Nauczyciela, który stanowi iż niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy, a także warunki i sposób ich przyznawania. Przepis powyższy zawiera zatem upoważnienie do określenia przez radę w drodze uchwały rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Realizując powyższe upoważnienie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w delegacji ustawowej. Dokonując oceny pod kątem prawnym uchwały Nr XXXI//275/2021 Rady Powiatu Mieleckiego w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznania, wojewoda stwierdził, że niektóre zapisy Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej stanowiącego załącznik do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

I tak w § 2 regulaminu wprowadzono słowniczek definicji pojęć takich jak : szkoła, nauczyciel, fundusz zdrowotny, komisja, wniosek, wnioskodawca, dyrektor, organ prowadzący, starosta. W ocenie organu nadzoru rada nie dysponuje uprawnieniem do definiowania w/w pojęć. Należy wyjaśnić, iż zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania pojęć w akcie prawa miejscowego, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej, przewidziany w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz 283). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa. W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, nie definiuje się też na nowo pojęć zdefiniowanych przez ustawodawcę. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie pojęć, których znaczenia prawodawca wprowadzając nie zdefiniował, ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Takim aktem pozostaje w tym przypadku ustawa Karta Nauczyciela, która definiuje pojęcia takie jak: „szkoła”, „dyrektor”, „nauczyciel”, „organ prowadzący”.

Art. 72 ust 1 ustawy Karta Nauczyciela nie stanowi również podstawy do tworzenia i definiowania pojęć takich jak: „ fundusz zdrowotny”, „komisja”, „wniosek” czy „wnioskodawca” (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 luty 2021r. sygn. akt:II SA/Rz 1360/20).

Z kolei w § 3 ust. 1 regulaminu rada określiła zakres podmiotowy uchwały tj. wskazała osoby uprawnione do korzystania z funduszu zdrowotnego. Z analizy przepisu art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela wynika, że w zakresie delegacji ustawowej nie mieści się kompetencja dla rady do ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia w ramach objętej nim pomocy zdrowotnej. Zgodnie z cyt. wyżej przepisem uprawnionymi z tytułu pomocy zdrowotnej są nauczyciele korzystający z opieki zdrowotnej, którzy zachowują uprawnienia w tym zakresie po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne (art. 72 ust. 4 Karty Nauczyciela). Również powiązanie w § 3 ust. 1 pkt 1 w/w uprawnienia z wymiarem zatrudnienia w szkołach i placówkach wykracza poza delegację ustawową, albowiem prawo do świadczeń jest związane jedynie z wykonywaniem zawodu nauczyciela.

W § 3 ust. 3 rada uchwaliła, iż wysokość odpisu na Fundusz Zdrowotny Nauczycieli wynosi 0,3 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Wysokość środków przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej powinna zostać określona w budżecie gminy, czyli w uchwale podejmowanej w szczególnym trybie i podlegającej nadzorowi właściwej regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela wyraźnie nakazuje wyodrębnienie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w uchwale budżetowej, a osobno w odrębnej uchwale określenia przez radę warunków i sposobu ich przyznawania. W związku z tym wykracza poza delegację ustawową zapis o wysokości środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli zamieszczony w innej uchwale niż uchwała budżetowa. Zatem zdaniem wojewody zamieszczenie przez radę postanowień dotyczących wysokości odpisu na fundusz zdrowotny w uchwale dotyczącej rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach w/w pomocy zdrowotnej oraz warunków i sposobów ich przyznania, przekracza kompetencje zawarte w art. 72 ustawy z 1982 r. - Karta Nauczyciela i stanowi istotne naruszenie prawa.

Również regulacja zawarta w § 5 ust. 2 regulaminu gdzie rada ustaliła, że maksymalna wysokość przyznanej nauczycielowi pomocy zdrowotnej w danym roku budżetowym nie może być wyższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującą w tym

okresie, a także od udokumentowanych kosztów leczenia, nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Powołany przepis upoważnia radę wyłącznie do ustalenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznania. Natomiast ustalenie granic wysokości pomocy nie jest ani „rodzajem świadczenia” ani też „warunkiem i sposobem przyznania pomocy”. Z dyspozycji tego przepisu nie wynika uprawnienie dla rady do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego granicy wysokości świadczenia przyznawanego w przedmiotowym zakresie.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej mamy również do czynienia w odniesieniu do zapisu zawartego w § 5 ust. 3, zgodnie z którym: „W przypadku braku środków na pełne pokrycie potrzeb świadczenie będzie przyznane częściowo lub nie będzie przyznane.” Przepis art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela nie daje podstawy do określenia przez radę przypadków, w których pomoc zdrowotna będzie przyznana częściowo lub nie będzie przyznana.

Z kolei w § 6 ust. 2, ust. 3 i 4 regulaminu rada wymieniła dokumenty jakie należy dołączyć do wniosku o przyznanie świadczenia w ramach pomocy zdrowotnej. Należy wskazać, że norma kompetencyjna wyrażona w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela upoważnia radę do określenia świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Z przepisu powyższego nie wynika zdaniem wojewody umocowanie dla rady do wprowadzenia w regulaminie obowiązku składania oświadczenia o dochodach pod rygorem odpowiedzialności karnej, jak również obowiązku przedkładania faktur, rachunków dotyczących kosztów leczenia czy zaświadczeń lekarskich potwierdzających fakt istnienia choroby i jej leczenia. Z zapisu § 6 ust 2 wynika, że do wniosku „należy dołączyć” dokumenty wymienione w pkt 1-4, co należy odczytywać jako obowiązek wnioskodawcy. Tak sformułowany zapis w połączeniu z zapisem w pkt 5, że wnioski niekompletne bez wymaganej dokumentacji nie podlegają rozpatrzeniu, nie znajduje umocowania do wydania aktu prawa miejscowego w powyższym zakresie.

W ocenie wojewody z przekroczeniem delegacji ustawowej wprowadzono w § 7 ust. 1 regulaminu zapis, w którym wskazano podmioty uprawnione do składania wniosku o pomoc zdrowotną. Jediną 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 ustanowiona jego pełnomocnikiem albo posiadająca legitymację wynikającą z innych przepisów

W świetle powyższego należy uznać, że w zakresie kwestionowanych zapisów w uchwale Rady Powiatu Mieleckiego Nr XXXI//275/2021 z dnia 24 maja 2021r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznania, rada przekroczyła swoje kompetencje ustawowe co jest kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa.

Z tych też względów należało stwierdzić ich nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul.Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Starosta Powiatu Mieleckiego
2. Przewodniczący Rady Powiatu Mieleckiego

(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 wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 i 4 ustawy Karta Nauczyciela (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 grudnia 2010r. sygn..akt: II SA/Rz 1040/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2009r. sygn..akt:I SA/Wa 1225/09, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 luty 2021r, sygn..akt: II SA/Rz 1360/20).

W § 9 regulaminu wprowadzono zapis obligujący starostę do powołania w drodze zarządzenia Komisji Zdrowotnej i określono jej skład oraz tryb działania. Regulacja ta w ocenie organu nadzoru formalizuje procedurę przyznawania pomocy z udziałem komisji i narusza art. 72 ustawy Karta Nauczyciela, który to przepis przewiduje przyznanie świadczeń przez organ prowadzący szkołę, a nie przez inne utworzone na tę okoliczność wewnętrzne „organy”. W wyroku z dnia 12 października 2009r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie sygn. akt:I SA/Wa 1225/09 stwierdził, że *„powoływanie tego rodzaju Komisji wykracza poza ramy delegacji ustawowej zawartej w analizowanym przepisie, dającej jedynie uprawnienie do określenia warunków i zasad przyznawania pomocy. Ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalania kryteriów i trybu przyznawania świadczenia obejmuje kompetencję do wyznaczania mierników służących za podstawę oceny oraz ustalenie porządku ich przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniających ustaloną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. Nie można z tego upoważnienia wywieść kompetencji rady do powołania Komisji rozpatrującej wnioski o udzielenie pomocy. W zakresie pojęciowym „ kryteriów i trybu” nie mieści się natomiast kompetencja organu do powoływania Komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń”*.

Analogiczna uwaga odnosi się również do zapisów zawartych w § 7 ust 5 pkt 2 oraz w § 10 w zakresie treści : „, na podstawie opinii Komisji”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „ Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność aktów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały. Do nich należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał.