

P. L. Mikołajczyk

Olsztyn, dnia 28 kwietnia 2023 r.



PN.4131.199.2023

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), stwierdzam nieważność załącznika do **uchwały Nr LX/461/2023 Rady Gminy Grunwald** z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania, w części dotyczącej:

- § 5 ust. 2,
- § 6,
- § 7 ust. 1, w zakresie sformułowania : ...”którego wzór stanowi załącznik Nr 1 do niniejszego Regulaminu”,
- § 7 ust. 5, ust. 6 oraz
- § 7 ust. 9 w zakresie sformułowania:...”którego wzór stanowi załącznik Nr 2 do niniejszego Regulaminu”.

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Grunwald, na sesji w dniu 30 marca 2023 r., ustaliła w formie załącznika do uchwały, o której mowa na wstępie, Regulamin określający rodzaje świadczeń, szczegółowe zasady i warunki przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Grunwald, zwany w dalszej części Regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 kwietnia 2023 r.

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzją przepisu, winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była czytelna i pozwalająca na wyegzekwowanie. Naruszenie delegacji ustawowej ma miejsce wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują zagadnienie pozostające, m.in. poza prawną reglamentacją, czy też budzące wątpliwości interpretacyjne. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Przekroczenie jego granic lub jego niewypełnienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy

podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio - w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, przepis ten zobowiązuje organy prowadzące szkołę do przeznaczenia corocznie w budżecie odpowiednich środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz do określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobów ich przyznawania. Stosownie do ww. przepisu właściwość Rady Gminy Grunwald do podjęcia uchwały, o której mowa na wstępie nie budzi wątpliwości. Niesporne jest również, że wydany na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy akt ma charakter przepisów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 94 Konstytucji RP stanowione być mogą na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. To upoważnienie wymusza formułowanie przepisów lokalnych w taki sposób, aby między nimi, a ustawą możliwe było stwierdzenie podwójnej więzi formalnej i materialnej.

Z art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wynikają jedynie dwie dyspozycje normatywne:

- corocznego przeznaczenia w budżetach odpowiednich środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej,
- określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Zgodnie z art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa. W związku z tym, wszystkie kompetencje związane z określaniem rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania, należą do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Z treści art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela nie wynika uprawnienie do określania w uchwale wysokości świadczeń, a jedynie warunków i sposobu ich przyznawania. Regulacji podlega więc określenie czynników, od których uzależnione jest nabycie prawa do świadczenia oraz sposób realizacji świadczenia.

Materia uregulowana w § 6 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu, określająca maksymalną wysokość pomocy zdrowotnej udzielanej nauczycielowi oraz warunki od jakich uzależniona jest wysokość przyznawanego świadczenia, 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, wysokości świadczeń zdrowotnych przyznawanych nauczycielom, ani też warunków, od których uzależniona jest wysokość tego 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 ust. 3 § 6 Regulaminu, w którym Rada Gminy postanowiła, iż pomoc zdrowotna wypłacana z funduszu zdrowotnego nie ma charakteru roszczeniowego. Przyznanie i wysokość świadczenia pieniężnego zależy od środków zgromadzonych w funduszu zdrowotnym, a w przypadku braku środków na pełne pokrycie potrzeb pomoc zdrowotna będzie przyznawana częściowo.

W świetle powyższego poza delegację wykracza również regulacja § 7 ust. 6 Regulaminu.

W § 5 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż pomoc zdrowotna z funduszu zdrowotnego udzielana jest raz w roku budżetowym w formie jednorazowego bezzwrotnego świadczenia pieniężnego. Jednocześnie w ust. 2 ww. przepisu, wprowadzono odstępstwo w tym zakresie, przyjmując, iż w szczególnie uzasadnionych przypadkach pomoc zdrowotna może być przyznawana powtórnie w danym roku.

Analizując powyższy przepis należy stwierdzić, iż użyte w nim sformułowanie „w szczególnie uzasadnionych 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 ust. 1 § 5 Regulaminu.

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.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowane postanowienie Regulaminu 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 § 7 ust. 5 Regulaminu, wskazano krąg osób (poza nauczycielem lub byłym nauczycielem) uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej. Powyższa regulacja jest niezgodna z art. 98 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, w zakresie dokonywania czynności prawnych. Rozszerzanie bowiem kręgu podmiotów, które mogą złożyć wniosek o przyznanie nauczycielowi pomocy zdrowotnej bez określenia, iż potrzebna jest zgoda nauczyciela na wystąpienie z takim wnioskiem, nie znajduje umocowania w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Należy również wskazać, iż z treści § 7 ust. 1 oraz ust. 9 Regulaminu wynika odpowiednio, iż pomoc zdrowotna przyznawana jest na podstawie wniosku nauczyciela, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszego Regulaminu; wnioski o przyznanie pomocy zdrowotnej są ewidencjonowane w rejestrze, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszego Regulaminu. Podjęta uchwała i przekazana do organu nadzoru oraz do redakcji Dziennika Urzędowego nie zawiera załączników, o których mowa w ww. postanowieniach Regulaminu.

W związku z tym, iż postanowienia Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LX/461/2023, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, zostały wprowadzone, bez podstawy prawnej, z przekroczeniem przez Radę Gminy Grunwald granic upoważnienia



ustawowego oraz z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, zaistniała konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na marginesie należy nadmienić, iż w § 7 ust. 3 oraz ust. 4 mamy do czynienia z błędami redakcyjnym, gdyż Rada Gminy odwołała się do niewłaściwych przepisów.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.**

Do wiadomości:

- 1/ Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
- 2/ Wójt Gminy

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojęcki

