

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 15 stycznia 2024 r.

NPII.4131.1.62.2024

Rada Miasta Gliwice

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LII/1080/2023 Rady Miasta Gliwice z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gliwice oraz dla nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, w części określonej w:

1) § 3 pkt 4 załącznika do uchwały, stanowiącego Regulamin przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gliwice oraz dla nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, dalej jako: *Regulamin*, w zakresie sformułowania: *wysokości środków finansowych zaplanowanych w budżecie Miasta Gliwice na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz*, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 28 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.), dalej jako: *Karta Nauczyciela*.

2) § 4 ust. 1 Regulaminu, w zakresie sformułowania: *lub upoważnioną przez niego osobę, jeśli stan zdrowia nie pozwala podejmować tych czynności osobiście*, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 i 4 Karty Nauczyciela.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 grudnia 2023 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr LII/1080/2023 w sprawie przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gliwice oraz dla nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 72 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 72 ust. 1 i ust. 4 Karty Nauczyciela, *Niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczą corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określą 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.*

Powyżej wskazany przepis art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela zawiera szczegółowe upoważnienie do określenia przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej,

zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę. Jest to upoważnienie stanowiące podstawę do wydania aktu prawa miejscowego, które wymusza takie formułowanie przepisów lokalnych, aby między nimi a ustawą możliwe było stwierdzenie istnienia podwójnej więzi: formalnej i materialnej. Realizując upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, organ stanowiący gminy musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym przyznanym mu aktem wyższej rangi.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że 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. Organ nadzoru podkreśla, 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 przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że część postanowień Regulaminu, jako integralnego elementu uchwały, wykracza poza zakres delegacji z art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, a tym samym stanowią one istotne naruszenia prawa.

W pierwszej kolejności należy zakwestionować § 3 pkt 4 Regulaminu, w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia wysokość przyznawanej pomocy zdrowotnej od wysokości środków finansowych zaplanowanych w budżecie Miasta Gliwice na pomoc zdrowotną dla nauczycieli.

Rada gminy na podstawie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela jest obowiązana do corocznego przeznaczenia w budżecie gminy odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej. Przepis ten wyraźnie nakazuje wyodrębnienie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w szczególnego rodzaju uchwale, jaką jest uchwała budżetowa, a osobno określenie rodzajów świadczeń, warunków i sposobu ich przyznawania. Wolą bowiem ustawodawcy, określoną w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, jest powierzenie organowi prowadzącemu szkołę dysponowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, które musi przewidzieć w swoim budżecie. Uchwała podejmowana na podstawie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela niejako zatem „wyprzedza” uchwałę budżetową w tej kwestii, a uchwałodawca na etapie projektowania budżetu gminy pozostaje związany jej postanowieniami.

Tym samym Rada nie może uzależniać wypłaty świadczeń od wysokości środków przeznaczonych na ten cel w uchwale budżetowej. W takiej sytuacji przyznane nauczycielom prawo do dodatkowych świadczeń zdrowotnych miałyby charakter iluzoryczny, i wprowadzało niepewność w kwestii tego, czy dane świadczenie zostanie im wypłacone, czy też nie, w zależności od posiadanych na to środków w budżecie gminy w danym roku budżetowym.

Dalej, za niezgodne z prawem zdaniem Wojewody należy również uznać postanowienie § 4 ust. 1 Regulaminu w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje możliwość złożenia wniosku o wypłatę świadczenia (poza samym zainteresowanym nauczycielem), również *upoważnionej przez niego osobie, jeśli stan zdrowia nie pozwala podejmować tych czynności osobiście*. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 lutego 2022 r., (sygn.: III SA/Gl 746/22, CBOSA, wyrok prawomocny): *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 np. pełnomocnik, albo posiadająca legitymację wynikającą z innych przepisów (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 osoby, wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, by wniosek taki został złożony przez przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, jednak osoba taka powinna być umocowana na podstawie odpowiednich przepisów rangi ustawowej, a nie uchwały.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 72 ust. 1 i 4 Karty Nauczyciela.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LII/1080/2023 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2023 w sprawie przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gliwice oraz dla nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne - w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **18 stycznia 2024 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.62.2024

Katowice, dnia 18 stycznia 2024 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/1080/2023 Rady Miasta Gliwice z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gliwice oraz dla nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, w części określonej w:

- 1) § 3 pkt 4 załącznika do uchwały, stanowiącego Regulamin przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gliwice oraz dla nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, dalej jako: *Regulamin*, w zakresie sformułowania: *wysokości środków finansowych zaplanowanych w budżecie Miasta Gliwice na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz*, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 28 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.), dalej jako: *Karta Nauczyciela*;
- 2) § 4 ust. 1 Regulaminu, w zakresie sformułowania: *lub upoważnioną przez niego osobę, jeśli stan zdrowia nie pozwala podejmować tych czynności osobiście*, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 i 4 Karty Nauczyciela.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 grudnia 2023 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr LII/1080/2023 w sprawie przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gliwice oraz dla nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 72 ust. 1 i ust. 4 Karty 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.*

Powyżej wskazany przepis art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela zawiera szczegółowe upoważnienie do określenia przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę. Jest to upoważnienie stanowiące podstawę do wydania aktu prawa miejscowego, które wymusza takie formułowanie przepisów lokalnych, aby między nimi a ustawą możliwe było stwierdzenie istnienia podwójnej więzi: formalnej i materialnej. Realizując upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, organ stanowiący gminy musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym przyznanym mu aktem wyższej rangi.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że 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. Organ nadzoru podkreśla, 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 przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że część postanowień Regulaminu, jako integralnego elementu uchwały, wykracza poza zakres delegacji z art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, a tym samym stanowią one istotne naruszenia prawa.

W pierwszej kolejności należy zakwestionować § 3 pkt 4 Regulaminu, w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia wysokość przyznawanej pomocy zdrowotnej od wysokości środków finansowych zaplanowanych w budżecie Miasta Gliwice na pomoc zdrowotną dla nauczycieli.

Rada gminy na podstawie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela jest obowiązana do corocznego przeznaczenia w budżecie gminy odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej. Przepis ten wyraźnie nakazuje wyodrębnienie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w szczególnego rodzaju uchwale, jaką jest uchwała budżetowa, a osobno określenie rodzajów świadczeń, warunków i sposobu ich przyznawania. Wolą bowiem ustawodawcy, określoną w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, jest powierzenie organowi prowadzącemu szkołę dysponowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, które musi przewidzieć w swoim budżecie. Uchwała podejmowana na podstawie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela niejako zatem „wyprzedza” uchwałę budżetową w tej kwestii, a uchwałodawca na etapie projektowania budżetu gminy pozostaje związany jej postanowieniami.

Tym samym Rada nie może uzależniać wypłaty świadczeń od wysokości środków przeznaczonych na ten cel w uchwale budżetowej. W takiej sytuacji przyznane nauczycielom prawo do dodatkowych świadczeń zdrowotnych miałyby charakter iluzoryczny, i wprowadzało niepewność w kwestii tego, czy dane świadczenie zostanie im wypłacone, czy też nie, w zależności od posiadanych na to środków w budżecie gminy w danym roku budżetowym.

Dalej, za niezgodne z prawem zdaniem Wojewody należy również uznać postanowienie § 4 ust. 1 Regulaminu w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje możliwość złożenia wniosku o wypłatę świadczenia (poza samym zainteresowanym nauczycielem), również *upoważnionej przez niego osobie, jeśli stan zdrowia nie pozwala podejmować tych czynności osobiście*. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 lutego 2022 r., (sygn.: III SA/GI 746/22, CBOSA, wyrok prawomocny): *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 np. pełnomocnik, albo posiadająca legitymację wynikającą z innych przepisów (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 osoby, wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, by wniosek taki został złożony*

przez przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, jednak osoba taka powinna być umocowana na podstawie odpowiednich przepisów rangi ustawowej, a nie uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 72 ust. 1 i 4 Karty Nauczyciela.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/1080/2023 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2023 w sprawie przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gliwice oraz dla nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne - w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

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.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego