



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

ŚWIĘTOKRZYSKI URZĄD WOJEWÓDZKI w Kielcach KANCELARIA GÓLNA	
Wyst. dnia	0 1. GRU. 2009
L. (dz.	zot.
Podpis	

Kielce, 2009-11-*80*

Znak: PNK.I – 0911/*148*/09

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym /Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 200, poz. 1688, Nr 214, poz.1806, z 2003r. Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz.1055, z 2007r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, oraz z 2009 r. Nr 92, poz.753/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXIX/60/2009 Rady Powiatu Koneckiego z dnia 28 października 2009 r. w sprawie określenia rodzaju świadczeń oraz warunków i sposobów przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2009 r. Rada Powiatu Koneckiego podjęła uchwałę w sprawie określenia rodzaju świadczeń oraz warunków i sposobów przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej.

Przeprowadzona przez Organ Nadzoru analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), zgodnie z którym organy prowadzące szkoły, przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania. Organem prowadzącym szkołę w rozumieniu przepisów oświatowych jest jednostka samorządu terytorialnego. Ustawodawca w art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela jednoznacznie wskazał,

który z organów jednostki samorządu terytorialnego wykonuje zadania i kompetencje określone w art. 72 ust. 1.

Zgodnie z wymienionymi przepisami Karty Nauczyciela ustawodawca zobowiązał organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do podjęcia dwojakiego rodzaju działań, a mianowicie do corocznego przeznaczenia w budżecie odpowiednich środków na pomoc zdrowotną oraz do określenia rodzajów świadczeń przyznawanych nauczycielom w ramach pomocy zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Realizacja drugiej z wymienionych kompetencji rady powiatu wymaga podjęcia przez ten organ uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Zawiera ona bowiem reguły o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu, a jej adresatem jest bliżej nieoznaczony krąg osób, którymi są nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat.

Wobec powyższego uchwała ta – jako zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące – stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Jako akt prawa miejscowego powinna ona zatem spełniać wymogi prawa ustanowione dla tej kategorii źródeł prawa.

Punktem wyjścia tych wymogów jest regulacja art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji stanowi, że organy jednostek 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, a zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa. Konstytucja zatem po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej, którą jest ustawa o samorządzie powiatowym. W rozdziale 4 „Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat”, dokonano podziału na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie powiatowym i do innych ustaw) oraz na akty porządkowe. Kwestionowana uchwała jest wykonawczym aktem prawa miejscowego. Została bowiem wydana z powołaniem się i w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony

ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zakres prawotwórczych kompetencji Rady Powiatu do regulowania kwestii pomocy zdrowotnej dla nauczycieli został określony w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Powołany przepis ustawy upoważnia organ stanowiący powiatu do określenia rodzajów świadczeń przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz warunków i sposobów ich przyznawania.

Cytowana wyżej norma kompetencyjna upoważniająca Radę Powiatu do określenia warunków i sposobów przyznawania świadczeń przeznaczonych na pomoc zdrowotną, nie może stanowić podstawy do przyjęcia, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do ustalania kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej.

Rada Powiatu stanowiąc zatem prawo w części określonej w § 2 uchwały oraz § 4 załącznika przekroczyła zakres delegacji ustawowej, określonej w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Jest to bowiem materia szczegółowo uregulowana w ustawie.

Stosownie do art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela do otrzymania świadczeń przeznaczonych na pomoc zdrowotną uprawnieni są nauczyciele korzystający z opieki zdrowotnej, zatrudnieni w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć. Uprawnienia w tym zakresie zachowują również nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, stosownie do art. 72 ust. 4 Karty Nauczyciela.

W świetle przedstawionych regulacji prawnych zasadne jest stanowisko Organu Nadzoru, uznające, iż Rada Powiatu regulując kwestie określone w wymienionych przepisach uchwały, nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji.

Zastrzeżenia budzą także przepisy rozdziału III załącznika do uchwały, zgodnie z którymi Rada Powiatu postanowiła o powołaniu Komisji do spraw podziału środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Zadaniem Komisji jest rozpatrywanie wniosków nauczycieli o przyznanie świadczeń pieniężnych przeznaczonych na pomoc zdrowotną oraz formułowanie opinii w tym zakresie. Zarząd Powiatu podejmując decyzję o przyznaniu nauczycielowi środków finansowych na pomoc zdrowotną jest obowiązany uwzględnić opinie tej Komisji (§ 15 ust. 1 załącznika).

Zdaniem Organu Nadzoru powoływanie tego rodzaju Komisji wykracza poza ramy delegacji zawartej w cytowanym przepisie Karty Nauczyciela, przyznającej jedynie uprawnienie do określenia warunków i zasad przyznawania pomocy zdrowotnej.

Takie stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 12.10.2009 r. sygn. akt I SA/Wa 1225/09. W powołanym wyroku Sąd przyjął, iż „ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkoły do ustalania kryteriów i trybu przyznawania świadczenia obejmuje kompetencje do wyznaczania mierników służących za podstawę oceny oraz ustalanie porządku ich przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniających ustaloną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. W zakresie pojęciowym „kryteriów i trybu” nie mieści się natomiast kompetencja organu do powoływania Komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń”.

Powołanie Komisji, której zadaniem jest rozpatrywanie wniosków o przyznanie świadczeń przeznaczonych na pomoc zdrowotną należy traktować – zdaniem Organu Nadzoru – jako powierzenie realizacji zadania samorządu terytorialnego organom innym niż przewidziane w ustawie o samorządzie powiatowym.

Dodatkowe podmioty, także o charakterze doradczym, czy opiniodawczym, mogą zostać powołane tylko w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, tak jak to ma miejsce np. w przypadku komisji konkursowej powołanej w sprawie obsady stanowiska dyrektora szkoły regulowanej w ustawie o systemie oświaty.

Uznanie, iż przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego powoduje określone konsekwencje nie tylko odnośnie treści tego aktu, ale również co do procedury jego ogłoszenia oraz wejścia w życie.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Kwestie ogłaszania i wejścia w życie aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449). Zgodnie z art. 2 ust. 1 wskazanej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w Dzienniku Urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego ogłasza się w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Moment wejścia w życie aktów prawa miejscowego reguluje art. 4 wym. ustawy, który wprowadził generalną zasadę, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt określi termin dłuższy.

W świetle powyższego za sprzeczny z prawem uznać należy § 5 przedmiotowej uchwały stanowiący o jej wejściu w życie z dniem podjęcia. Z uwagi na powstałe

naruszenie i jednocześnie brak podstaw prawnych do przyjęcia przez Radę Powiatu zapisu § 5 uchwały, stwierdzić należy, iż nie mógł zostać zrealizowany warunek jej wejścia w życie, jakim jest prawidłowe ogłoszenie aktu normatywnego. Zastrzeżenie w uchwale, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia skutkuje zatem nieważnością nie tylko samego zapisu uchwały zawierającego taką regulację, lecz całej uchwały. Brak ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym uchwały, której wejście w życie jest uzależnione od publikacji w tym Dzienniku ma bowiem ten skutek, iż uchwała nie może wejść w życie, a zapis określający niezgodny z ustawą tryb i termin wejścia w życie uchwały, skutkuje jej nieważnością.

Przedstawione stanowisko dotyczące oceny legalności uchwały znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyroki : WSA we Wrocławiu z dnia 18.07.2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 268/07, WSA w Warszawie z dnia 12.10.2009 r. sygn. akt I SA/Wa 1225/09, WSA w Opolu z dnia 26.07.2007 r. sygn. akt II SA/Op 319/07, WSA w Olsztynie z dnia 12.09.2007 r. sygn. akt II SA/OI 752/07 Lex Nr 340157).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Bożentyna Pałka-Koruba