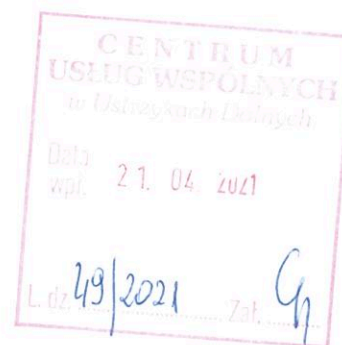


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie
35-016 Rzeszów, ul. Kraszewskiego 4A
WYDZIAŁ II
tel. (17)8604507; (17)8604508

Dnia **22 lutego 2021 r.**
Sygn. akt **II SA/Rz 1360/20**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych
ul. M. Kopernika 1
38-700 Ustrzyki Dolne

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 12 lutego 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie doręcza odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 17.02.2021 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym.

W wykonaniu zarządzenia z dnia 12 lutego 2021 r.
Sędziego Wydziału II
Joanna Migać
Starszy Sekretarz Sądu

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. nr 2325 t.j. ze zm.). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. nr 2325 t.j. ze zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym w sprawach własności przemysłowej.

WSA/dor.8a – doręczenie odpisu wyroku wydanego w trybie uproszczonym lub wydanego w trybie zwykłym w stosunku do osoby pozbawionej wolności

3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu – według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. nr 2325 t.j. ze zm.)¹.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3, są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. nr 2325 t.j. ze zm.).

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”

WSA/dor.8a – doręczenie odpisu wyroku wydanego w trybie uproszczonym lub wydanego w trybie zwykłym w stosunku do osoby pozbawionej wolności

„POUCZENIE O WARUNKACH WNOSZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ”

1. „Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § P.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d P.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 P.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b P.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 P.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).”;



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

WSA Elżbieta Mazur-Selwa
WSA Magdalena Józefczyk /spr./
WSA Ewa Partyka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w dniu 17 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego
na uchwałę Rady Miejskiej Ustrzyki Dolne
z dnia 29 września 2020 r. nr XXXI/405/20
w przedmiocie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla
nauczycieli, rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków
i sposobu ich przyznawania

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały**
- II. **zasądza od Rady Miejskiej Ustrzyki Dolne na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt zł/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**



Na oryginale własnoręcznie podpisany
Za Sąd
Janina Jilenczyk
Stalowa Selekcyjna Sądowy

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych podjęła uchwałę z dnia 29 września 2020 r. nr XXXI/405/20 w sprawie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Zgodnie z § 1 uchwały, środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z pomocy zdrowotnej, rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Ustrzyki Dolne oraz dla nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne określono w Regulaminie, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) – dalej: "u.s.g." oraz art. 72 ust. 1 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 z późn. zm.), - dalej: "u.k.n.".

Wojewoda Podkarpacki w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, wniósł o stwierdzenie nieważności opisanej wyżej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Wojewoda podniósł, że zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela, obowiązkiem organu prowadzącego szkołę jest coroczne zabezpieczenie w budżecie odpowiednich środków finansowych na realizację ochrony zdrowia nauczycieli. Tymczasem zaskarżona uchwała obejmuje dwie odrębne regulacje – określa środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z pomocy zdrowotnej, która powinna znaleźć się w budżecie gminnym, a ponadto określa rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania. Tytuł uchwały oraz treść § 1 uchwały błędnie wskazują jej zakres przedmiotowy, który odnośnie środków finansowych należy uregulować w budżecie gminy.

Wojewoda podał, że § 3 regulaminu istotnie narusza art. 72 ust. 1 ustawy, gdyż w zakresie regulacji ustawowej nie mieści się kompetencja organu do ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia w ramach pomocy zdrowotnej. Zapis § 3 uchwały jest nieuprawnioną modyfikacją ww. przepisu ustawowego.

Zdaniem Wojewody, w § 5 ust. 2 regulaminu Rada Miejska z przekroczeniem delegacji ustawowej uchwaliła, że pomoc zdrowotna wypłacona z funduszu zdrowotnego nie ma charakteru roszczeniowego, a w przypadku braku środków na pełne pokrycie potrzeb pomoc zdrowotna będzie przyznawana częściowo lub nie będzie przyznawana. W art. 72 ust. 1 ustawy rada została upoważniona do określenia w drodze uchwały rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, natomiast brak jest podstawy ustawowej do określania przez organ przypadków, w których pomoc zdrowotna nie będzie wypłacana, czy też przyznawana. Ponadto określenie, że pomoc zdrowotna nie ma charakteru roszczeniowego jest sprzeczne z ogólnymi zasadami obowiązującymi w systemie prawa, bowiem z góry pozbawia wnioskodawców możliwości dochodzenia swoich praw w postępowaniu administracyjnym lub sądowym.

Organ nadzoru wskazał, że § 6 ust. 2 regulaminu określa podmioty uprawnione do składania wniosków o pomoc zdrowotną nauczycieli. Zgodnie z ustawą jedyną osobą uprawnioną do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej jest sam zainteresowany nauczyciel. W imieniu nauczyciela może oczywiście działać jego pełnomocnik albo osoba posiadająca legitymację wynikającą z innych przepisów. Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej na inne jeszcze podmioty wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy.

Wojewoda podniósł, że w § 6 ust. 3 regulaminu oraz w załącznikach nr 2 i 3 wymieniono dowody wymagane do złożenia wniosku o pomoc zdrowotną. Norma kompetencyjna wyrażona w art. 72 ust. 1 ustawy upoważnia radę do określenia świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Z przepisu powyższego nie wynika natomiast umocowanie dla rady gminy do wprowadzenia w regulaminie obowiązku składania oświadczenia o dochodach pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, faktur, rachunków dotyczących kosztów leczenia,

zaświadczeń lekarskich potwierdzających fakt istnienia choroby i okres jej trwania. Tym samym zapisy regulaminu i jego załączników wykraczają poza zakres upoważnienia z art. 72 ust. 1 ustawy.

Wojewoda zarzucił, że w § 8 regulaminu wprowadzono zapis obligujący Burmistrza do powołania Komisji ds. pomocy zdrowotnej oraz określono zasady i tryb jej działania. Regulacja ta formalizuje procedurę przyznawania pomocy z udziałem Komisji i jednocześnie narusza art. 72 ustawy, który przewiduje przyznawanie świadczeń przez organ prowadzący szkołę, a nie inne powołane do tego jednostki.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych wniosła o jej oddalenie, jako bezzasadnej. Organ wyjaśnił, że w zakresie delegacji ustawowej art. 72 ust. 1 ustawy mieści się kompetencja Rady Miejskiej do ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia w ramach pomocy zdrowotnej. Na mocy unormowań ww. ustawy ustanowiono prawo nauczycieli do pomocy zdrowotnej, a na organy prowadzące nałożono obowiązek utworzenia funduszu na ten cel oraz obowiązek określenia warunków i trybu udzielania pomocy zdrowotnej.

Odnosząc się do zarzutu przyjęcia w § 5 ust. 2 regulaminu, że maksymalna wysokość przyznawanej nauczycielowi pomocy zdrowotnej w danym roku budżetowym nie może być wyższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w tym okresie, organ podał, że w judykaturze nie ma jednoznacznie wypracowanego stanowiska w tym zakresie. Wobec powyższego nie można w sposób jednoznaczny uznać, że Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych przekroczyła normę kompetencyjną do ustalenia maksymalnej wysokości świadczenia, które będzie przyznawane nauczycielowi. Odnośnie naruszenia § 5 ust. 3, że pomoc nie ma charakteru roszczeniowego organ podał z kolei, że pomoc zdrowotna dla nauczycieli jest świadczeniem dobrowolnym, a świadczenia mają charakter uznaniowy i nie są przyznawane w postępowaniu administracyjnym. Nauczyciel, który uważa, że niezasadnie otrzymał odmowę w zakresie przyznania przedmiotowej pomocy zdrowotnej, może dochodzić swoich praw przed sądem powszechnym - sądem pracy a nie jak wskazuje Wojewoda Podkarpacki w postępowaniu administracyjnym. W ocenie organu wskazany zapis nie ogranicza prawa nauczyciela do odwołania się do sądu pracy. Z mocy art. 72 ustawy, obowiązek określenia warunków i trybu udzielania pomocy zdrowotnej został delegowany na organy prowadzące. Do ustalenia „warunków” przyznania pomocy, do których zaliczyć należy m.in. umocowanie dla rady gminy do wprowadzenia

w regulaminie obowiązku składania oświadczenia o dochodach pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Z uchwały organu prowadzącego powinno wynikać, czy jest wystarczające złożenie oświadczeń związanych ze stanem zdrowia, czy konieczne będzie złożenie innych dokumentów, np. zaświadczeń lekarskich, kopii faktur za zakup leków itp. Złożenie dokumentów wymienionych w uchwale, dotyczących zwykłych danych osobowych oraz dotyczących stanu zdrowia jest dobrowolne (nauczyciel nie ma obowiązku ubiegania się o przyznanie pomocy i podawania danych osobowych), ale niezbędne do uzyskania świadczenia, ponieważ ich nieprzedłożenie może skutkować odmową przyznania pomocy zdrowotnej.

Odnosnie Komisji ds. pomocy zdrowotnej organ wskazał, że komisja nie pozostaje w związku ze strukturą organizacyjną szkoły, albowiem jest jedynie ciałem pomocniczym i opiniodawczym dla Burmistrza Ustrzyk Dolnych, który zgodnie § 2 ust. 2 regulaminu podejmuje ostateczną decyzję o przyznaniu pomocy zdrowotnej dla nauczycieli. Powołanie komisji jako ciała opiniującego mieści się w dyspozycji art. 72 ustawy i wpisuje się w szeroko rozumiany tryb przyznawania ww. świadczeń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325) - zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. - obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W niniejszej sprawie skargę na uchwałę Rady Gminy Ustrzyki Dolne z dnia 29 września 2020 r. Nr XXXI skierował Wojewoda Podkarpacki na podstawie art. 54 P.p.s.a. i art. 93 ust. 1 u.s.g.

Analizując warunki formalne skargi stwierdzić należy, że termin do jej wniesienia przez wojewodę, który nie wykonał własnych kompetencji nadzorczych, a taka sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie - nie został określony ani w ustawie

o samorządzie gminnym ani w przepisach P.p.s.a. W doktrynie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się jedynie, że organ nadzoru nie może wnieść skargi przed upływem terminu z art. 91 ust. 1 tej ustawy, w czasie którego ma uprawnienia do stwierdzenia we własnym zakresie nieważności uchwały lub zarządzenia w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego (A. Kabat (w:) "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", Zakamycze 2005, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2005 r., OSK 1575/2004, OwSS 2005/3/70 oraz z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/2005, ONSAiWSA 2006/1/7). Kwestionowaną uchwałę organ przekazał Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 2 października 2020 r. Skargę do tut Sądu (datowaną na 9 listopada 2020 r.) wniesiono za pośrednictwem Wójta Gminy Ustrzyki Dolne, już po opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego - jest zatem dopuszczalna.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 72 ust 1 i 4 oraz art. 91d pkt 1 u.k.n. Pierwszy z wymienionych przepisów 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. Ust. 4 cyt. przepisu stanowi o zachowaniu uprawnień wskazanych w ust. 1 po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne. Natomiast w art. 91d pkt 1 ustawy określono organy wykonujące kompetencje organu prowadzącego szkołę w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego - są to: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Stosownie do powołanych regulacji właściwość Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych do podjęcia zaskarżonej uchwały 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.

Naruszenie delegacji ustawowej ma miejsce wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują

zagadnienie pozostające poza prawną reglamentacją, bądź też regulują określone zagadnienie w sposób odmienny od regulacji ustawowej. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dalej: "cbosa").

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w tym kontekście Sąd stwierdza, że skarga zasługuje na uwzględnienie, również z przyczyn, które Sąd uwzględnił z urzędu.

Na wstępie Sąd wyjaśnia, że nie podziela zarzutu skargi, że tytuł zaskarżonej uchwały jest niezgodny z przepisami delegacji ustawowej. Odnosząc się do tak postawionego zarzutu, Sąd stwierdza, że określenie rodzajów świadczeń oraz warunków i sposobów ich przyznawania stanowi formę dystrybucji środków finansowych w celu realizacji pomocy zdrowotnej dla nauczycieli na podstawie Karty Nauczyciela przeznaczanych corocznie w budżecie gminy. W uchwale nie została określona konkretna wysokość środków finansowych przeznaczonych na pomoc określoną w art. 72 ustawy, co mogłoby tworzyć wrażenie istnienia dodatkowych (pozabudżetowych) funduszy na pomoc zdrowotną dla nauczycieli niż środki wyznaczone w uchwale budżetowej danej gminy na dany rok.

Przeprowadzona ocena merytoryczna zaskarżonej uchwały doprowadziła Sąd do następujących wniosków:

1. Treść § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1 regulaminu jest sprzeczna z art. 72 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W § 1 regulaminu wprowadzono definicję pojęć takich jak: szkoła, nauczyciel, fundusz zdrowotny, pomoc zdrowotna, komisja do spraw pomocy zdrowotnej. Sąd stwierdza, że organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęć. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej - przewidziany w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) zwane dalej "rozporządzeniem", którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z tego względu nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę, a za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję (§ 159 ww. rozporządzenia). Nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już raz przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprowadzając wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, że w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa (Karta Nauczyciela), a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia zaskarżonej uchwały, definiuje pojęcie "szkoły" (art. 3 pkt 2 ustawy) oraz "nauczyciela" (art. 3 pkt 1 ustawy). Art. 72 ust. 1 ustawy nie jest też podstawą do tworzenia i definiowania instytucji, dla których brak jest podstaw określonych w ustawowej delegacji do wydania aktu normatywnego, a taka

sytuacja zaistniała w zaskarżonej uchwale odnośnie pojęć: funduszu zdrowotnego, pomocy zdrowotnej i komisji do spraw pomocy zdrowotnej.

2. § 3 ust. 1 pkt 1 regulaminu uzależniono powstanie uprawnienia do pomocy zdrowotnej nauczyciela od zatrudnienia, w co najmniej połowie obowiązującego ich wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych. Powiązanie uprawnienia do pomocy zdrowotnej z wymiarem zatrudnienia wykracza poza delegację ustawową. W ramach delegacji z art. 72 ust. 1 ustawy nie mieści się upoważnienie do określania kręgu osób uprawnionych do uzyskania pomocy zdrowotnej, gdyż ustawodawca uczynił to już w samej delegacji. Opowiedzenie się za takim poglądem potwierdza art. 72 ust. 4 ustawy, że możliwość korzystania z dodatkowych uprawnień zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne. W przypadku nauczycieli wymienionych w art. 72 ust. 4 ustawy prawo do świadczeń nie jest powiązane z wymiarem zatrudnienia, lecz zawodem nauczyciela. Konsekwencją przyjęcia przekroczenia delegacji ustawowej przez § 3 ust. 1 pkt 1 regulaminu jest też stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2, że warunek określony w ust. 1 pkt 1 dotyczący zatrudnienia uważa się za spełniony również wtedy, gdy nauczyciel jest zatrudniony w kilku szkołach, w każdej w wymiarze niższym niż połowa obowiązkowego wymiaru zajęć, łącznie jednak jego wymiar stanowi, co najmniej połowę obowiązującego go wymiaru zajęć.

3. Również regulacja zawarta w § 5 ust. 2 regulaminu określająca maksymalną wysokość pomocy zdrowotnej dla nauczyciela nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w przepisie art. 72 ust. 1 ustawy. Powołany przepis upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Natomiast ustalenie granic wysokości pomocy zdrowotnej dla nauczyciela 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." Z dyspozycji tego przepisu nie wynika uprawnienie do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii granicy wysokości świadczenia przyznawanego w przedmiotowym zakresie.

Słusznie też Wojewoda zakwestionował treść § 5 ust. 2 regulaminu, że pomoc zdrowotna w przypadku braku środków na pełne pokrycie potrzeb, będzie przyznawana częściowo lub nie będzie przyznawana. Z art. 72 ustawy wynika, że rada gminy jest uprawniona między innymi do określenia rodzajów świadczeń oraz warunków i sposobów ich przyznawania. Na podstawie treści kontrolowanego regulaminu, można uznać, że kryteria przyznawania świadczeń z tytułu pomocy zdrowotnej określa § 5 ust. 1 regulaminu. Relacja § 5 ust. 1 i ust. 3 regulaminu wskazuje na wewnętrzną sprzeczność przyjętych rozwiązań, co dodatkowo uzasadnia eliminację z obrotu prawnego ust. 3 § 5 regulaminu.

4. Dokonując analizy treści § 6 ust. 1 załącznika do zaskarżonej uchwały, Sąd stanął na stanowisku, że po zwrocie "wniosku nauczyciela" należałoby postawić kropkę i na tym zakończyć redakcję przepisu. Delegacja zawarta w art. 72 ustawy nie daje podstaw do wprowadzania normatywnej treści wniosku oraz wzoru oświadczenia o dochodach z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, a nadto tworzenia procedury do przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli.

Z przekroczeniem delegacji wprowadzono też zapis w § 6 ust. 2 regulaminu, w którym uprawnienie do złożenia wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej za nauczyciela rozszerzono na następujące podmioty: dyrektora szkoły, organizację związkową, przedstawiciela opieki społecznej, członka rodziny, prawnego opiekuna lub opiekun. Sąd podziela pogląd Wojewody, że 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 (wyrok WSA w Rzeszowie z 28 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 1040/10 dostępny na str. cbosa).

Prawodawca lokalny w § 6 ust. 3 pkt 1 regulaminu nałożył na wnioskodawcę obowiązek dołączenia oświadczenia o średnim dochodzie netto z trzech ostatnich miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, przypadającym na

jednego członka rodziny pozostającego we wspólnym gospodarstwie domowym ze wszystkich źródeł, którego wzór stanowi załącznik nr 2. Przedstawiony wyżej zakres delegacji ustawowej zawarty w art. 72 ustawy nie uprawnia rady gminy do określenia w uchwale wzoru wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej oraz wniosku oświadczenia o średnich miesięcznych dochodach. Ponadto bezpodstawnie oświadczenie o dochodach zostało opatrzone klauzulą o ponoszeniu odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań. W myśl art. 233 § 6 Kodeksu karnego sprawca odpowiada za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu, które ma służyć za dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jeżeli przyjmujący oświadczenie, działając w zakresie swoich uprawnień, nadanych przez tę ustawę, uprzedził oświadczającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie. Z unormowania tego wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, na przykład w kwestionariuszach lub formularzach. Warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań). Tymczasem przepisy Karty Nauczyciela nie przewidują takiej możliwości (por. wyrok WSA w Kielcach z 25.10.2012 r. sygn. akt I Ke/506/12 dostępny na str. cbosa).

Z § 6 ust. 3 regulaminu wynika, że do wniosku, o którym mowa w ust. 1 "należy dołączyć" dokumenty wymienione w pkt 1-5, co należy odczytywać jako obowiązek wnioskodawcy. Tak sformułowany zapis w połączeniu z rygorem wynikającym z § 6 ust. 5, że w przypadku nieusunięcia braków formalnych wniosku w terminie 7 dni od otrzymania wezwania wniosek będzie pozostawiony bez rozpatrzenia nie znajduje umocowania w delegacji do wydania kontrolowanego aktu prawa miejscowego. Wobec przekroczenia delegacji ustawowej Sąd uznał za nieważny § 6 regulaminu.

5. Za zasadny Sąd uznał też zarzut Wojewody wraz przedstawioną

argumentacją, że delegacja ustawowa nie daje podstaw do powołania przez radę gminy komisji do spraw pomocy zdrowotnej, o której też mowa w § 1 pkt 5 regulaminu i określenia kompetencji i zasad postępowania tej komisji. Z § 8 cyt. regulaminu wynika, że decyzja komisji jest ostateczna (ust. 4). Z tego przepisu wynika, że rozstrzygnięcie komisji jest wiążące. Skoro brak podstawy prawnej do powołania komisji, to również brak jest podstaw do uchwalenia załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały, wprowadzający wzór oświadczenia przewodniczącego/członka komisji ds. pomocy zdrowotnej dla nauczycieli (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 28 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Rz 1040/10; dostępny na str. cbosa).

Sąd za niezasadne w kontekście przedstawionego stanowiska i oceny prawnej kontrolowanego aktu prawa miejscowego, za niezasadne uznał zarzuty i wnioski zawarte w odpowiedzi na skargę. Przepis art. 72 Karty nauczyciela wprowadza możliwość uzyskania poza dodatkowej pomocy zdrowotnej dla nauczycieli w przypadkach w nim przewidzianych. Przewidziane warunki i tryb przyznawania tej pomocy ze względu na ich drastyczne obostrzenia pomoc tę czynią niemal nieosiągalna. W ocenie Sądu dokonana wykładnia funkcjonalna z zastosowaniem reguły ścisłej interpretacji delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego doprowadziła do stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały i podzielenia stanowiska Wojewody. Powołany w odpowiedzi na skargę wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Ke 270/08 jest poglądem jednostkowym. Sąd dokonując kontroli zaskarżonej uchwały kierował się poglądami judykatury występującymi wymiarze, a w szczególności granicami przedmiotowymi delegacji ustawowej przewidzianej w art. 72 Karty Nauczyciela.

Mając powyższe na względzie Sąd, w tym przedstawiony zakres regulacji dotkniętych istotnym naruszeniem prawa Sąd uznał, że z obrotu prawnego należy wyeliminować całą zaskarżoną uchwałę na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., o czym orzekł w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach sądowych uzasadnia art. 200 P.p.s.a, które obejmują koszty zastępstwa procesowego.



Na oryginalne załączniki podpisany
Za zgodność
Joanna Migacz
Starszy Sekretarz Sądowy