



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.35.2015.JJ

Warszawa, 20 marca 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV – 33/2015 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez Powiat Wołomiński oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Wołomińskiego w dniu 19 lutego 2015 r. podjęła uchwałę Nr IV – 33/2015 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez Powiat Wołomiński oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 72 ust. 1 i 4 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r. poz. 191, z późn. zm.).

Rada Powiatu Wołomińskiego w § 4 ww. uchwały postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. W ocenie organu nadzoru, podjęta uchwała dotyczy uprawnień nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez Powiat Wołomiński. O normatywnym charakterze uchwały przesądza istota zawartych w niej rozwiązań. Jeżeli uchwała zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowi akt prawa miejscowego. Rada Powiatu Wołomińskiego w § 5 ust.1 i 5, § 6 i 9 Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, stanowiącego załącznik do uchwały Nr IV-33/2015, określiła charakter świadczenia pomocowego jako jednorazowego bezzwrotnego świadczenia pieniężnego, warunki jego przyznawania, jego wysokość, osoby upoważnione do korzystania z funduszu zdrowotnego, a także sposób przyznawania świadczeń.

Uchwała zawiera normy generalne i abstrakcyjne, a zatem powinna wejść w życie w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197 poz. 1172, z późn. zm.). Ogłoszenie jest niezbędnym warunkiem wejścia w życie wszystkich rodzajów aktów prawnych, w tym prawa miejscowego. Zasada ta oznacza, że jeśli nie zostały one należycie ogłoszone, to nie mogą obowiązywać i wywoływać skutków prawnych.

Z uwagi na powyższe, skoro dla wejścia w życie ww. uchwały jako aktu prawa miejscowego niezbędne było jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, organ nadzoru obowiązany jest stwierdzić nieważność całej uchwały.

Nadto Rada Powiatu Wołomińskiego w § 5 ust. 7 Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, stanowiącego załącznik do uchwały, postanowiła iż: „*Wartość pomocy zdrowotnej, o której mowa w ust.1, korzysta ze zwolnienia od podatku dochodowego w przypadkach określonych w art. 21 ust. 1 pkt 26 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - w pozostałych przypadkach podlega opodatkowaniu.*” – czym przekroczyła delegację ustawową.

Przepis art.72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela zawiera szczegółowe upoważnienie do określenia przez radę powiatu w drodze uchwały rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez powiat. To upoważnienie, stanowiące podstawę wydania aktu prawa miejscowego, wymusza takie formułowanie przepisów lokalnych, by 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 powiatu musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek

materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektywności wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zgodnie z zasadą państwa prawa i wyprowadzonymi z niej zasadami przyzwoitej legislacji, treść przepisów upoważnionych nie może być korygowana przez zabiegi wykładni rozszerzającej, czy zwężającej. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia nawet jeżeli służyłoby to wykonaniu ustawy, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego (S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004 r. s.229). Rada Powiatu Wołomińskiego nie jest organem podatkowym upoważnionym do udzielania ulg, zwolnień od podatku dochodowego od osób fizycznych. Takim organem, zgodnie z art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749, z późn. zm.) jest naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa - jako organ pierwszej instancji. Z tego względu Rada Powiatu Wołomińskiego podejmując ww. postanowienie, istotnie naruszyła przepis upoważniający Radę do podjęcia ww. uchwały.

Również nałożenie obowiązku na przewodniczącego i członków Komisji do złożenia pisemnego oświadczenia o poufności informacji w zakresie danych, o których mowa w § 10 ust. 4 Regulaminu oraz przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182, z późn. zm.) - § 10 ust. 5 Regulaminu, przekracza upoważnienie ustawowe do podjęcia przedmiotowej uchwały. Organ nadzoru podtrzymuje tu argumentację przedstawioną wyżej, odnoszącą się do przekroczenia delegacji ustawowej z art. 72 ustawy Karta Nauczyciela.

Organ nadzoru zauważa, że Rada Powiatu Wołomińskiego nie dołączyła do uchwały uzasadnienia, stąd też nie jest jasne, czy Rada przekazała projekt uchwały do opiniowania przez związki zawodowe nauczycieli. Podjęcie uchwały, bez zasięgnięcia opinii związków zawodowych w trybie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 167), stanowi istotne naruszenie prawa. O wątpliwościach w tym zakresie organ nadzoru informował pisemnie, wszczynając w dniu 6 marca 2015 r. postępowanie nadzorcze.

W świetle podniesionych zarzutów organ nadzoru stwierdza jak w petitum.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi Wołomińskiemu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

