



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2011-04-27

Znak: PNK.I.4130.0.2011

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z , 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 92, poz. 753 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr V/30/2011 Rady Gminy Łopuszno z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli ze szkół, dla których gmina Łopuszno jest organem prowadzącym oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2011 r. Rada Gminy Łopuszno podjęła uchwałę w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli ze szkół, dla których gmina Łopuszno jest organem prowadzącym oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności 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 2006r, 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 a także warunki i sposób ich przyznawania. Organem prowadzącym szkołę w rozumieniu przepisów oświatowych jest jednostka samorządu terytorialnego. Ustawodawca w art. 91 d 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 gminy wymaga podjęcia przez ten organ uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego uchwała ta powinna spełniać wymogi prawa ustanowione dla tej kategorii źródeł prawa.

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 gminy do regulowania kwestii pomocy zdrowotnej dla nauczycieli został określony w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z powołanym przepisem ustawy organ prowadzący szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz określają rodzaje

świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy a także warunki i sposób ich przyznawania.

W świetle cytowanego upoważnienia ustawowego zastrzeżenia budzą przede wszystkim zapisy § 5 ust. 5, § 7 ust.1, § 8, § 9 i § 10 załącznika do uchwały.

Zgodnie z wymienionymi przepisami uchwały Fundusz Zdrowotny tworzą środki wyodrębnione corocznie w budżetach szkół przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Środkami Funduszu zarządza dyrektor szkoły. W celu racjonalnego gospodarowania Funduszem Zdrowotnym dyrektor szkoły powołuje Komisje do spraw Funduszu Zdrowotnego, której zadaniem jest rozpatrywanie wniosków o pomoc.

Umieszczenie środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w planach finansowych szkół oraz powierzenie kompetencji w zakresie ich podziału komisjom powołanym w poszczególnych szkołach nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego.

Wolą ustawodawcy, określoną w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, było powierzenie organowi prowadzącemu szkoły, a nie poszczególnym dyrektorom szkół administrowania środkami na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Skoro bowiem organ prowadzący szkoły został zobowiązany do wyodrębnienia w ramach swojego budżetu funduszu na ten cel, to należy uznać, iż powierzono mu również obowiązki w zakresie administrowania tym funduszem.

Umieszczenie zatem w planach finansowych szkół środków pieniężnych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli powoduje, nieprzewidzianą przepisami prawa sytuację, iż powstanie nie jeden fundusz na poziomie organu prowadzącego szkoły, lecz wiele funduszy, którymi dysponują dyrektorzy szkół. W ocenie organu nadzoru powstanie kilku funduszy powoduje rozdrobnienie środków finansowych i może spowodować sytuację, że w jednej szkole środki będą przyznawane nauczycielom, którzy mniej będą potrzebowali pomocy z uwagi na brak innych beneficjentów, w innej zaś bardziej potrzebujący, z uwagi na niedostateczną wysokość środków nie uzyskają pomocy.

Zastrzeżenia budzą ponadto przepisy § 5 ust. 5 i § 7 ust. 1 załącznika do uchwały, zgodnie z którymi Rada Gminy upoważniła dyrektora szkoły do powołania Komisji ds. Funduszu Zdrowotnego. Zadaniem Komisji jest rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli.

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

Takie stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 12.10.2009r. 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”.

W ocenie organu nadzoru powołanie przez dyrektora szkoły Komisji do spraw Funduszu Zdrowotnego oznacza w istocie powołanie organu szkoły, co w sposób istotny narusza przepisy ustawy z dnia 7 września 1999r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Ustawa ta szczegółowo określa organy szkoły oraz ich kompetencje. Uprawnienie dla dyrektorów szkół do powoływania dodatkowego organu szkoły, jakim miałyby być taka Komisja, wynikać musi ze statutu danej szkoły.

Nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego również zapis § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy wymieniła podmioty uprawnione do złożenia wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej. Należy stwierdzić, iż jedynie uprawnioną osobą do występowania o pomoc zdrowotną jest sam zainteresowany nauczyciel. Inne zaś podmioty tylko wtedy, gdy zainteresowany wyrazi wolę reprezentowania go w postępowaniu o uzyskanie takiego świadczenia, ewentualnie gdy takie kompetencje wynikają z przepisów ustaw np. Kodeks Cywilny.

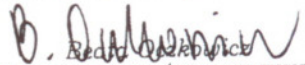
Niezależnie od powyższego zastrzeżenia budzi zapis § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy określiła górną granicę świadczenia pieniężnego przyznawanego w ramach pomocy zdrowotnej. Ustalanie bowiem jakichkolwiek kwestii dotyczących wysokości świadczenia zdrowotnego nie mieści się w upoważnieniu zawartym w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, który uprawnia radę gminy jedynie do określenia rodzaju świadczeń oraz warunków i sposobów ich przyznawania.

Przedstawione stanowisko dotyczące oceny legalności kwestionowanej uchwały znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (m.in. wyrok : WSA z Wrocławia z 4 lipca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 265/07, WSA w Łodzi z 11 lipca 2007r. sygn. akt III SA/Łd 601/07 oraz WSA w Warszawie z 12 października 2007 r. sygn akt I SA/Wa 1225/09 Lex nr 576161).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności 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.

w/z WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO


B. Duda
WICEWOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

WICEWOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI