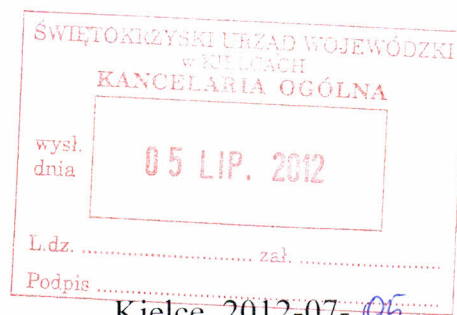




WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI



Znak: PNK.I.4130. 46.2012

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281.

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XIII/83/2012 Rady Gminy Łopuszno z dnia 30 maja 2012r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń oraz warunków i sposobu przyznawania ich w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2012r. Rada Gminy Łopuszno podjęła uchwałę w sprawie określenia rodzajów świadczeń oraz warunków i sposobu przyznawania ich w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli.

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 § 1 uchwały, § 3 pkt.5, § 4 załącznika do uchwały.

W § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż w budżecie Gminy corocznie planuje się środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli- w tym nauczycieli emerytów lub rencistów- w wysokości 0,1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe zatrudnionych nauczycieli.

Cytowany przepis uchwały budzi zastrzeżenia w świetle dyspozycji art.72 ust.1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym organy prowadzące szkoły mają obowiązek corocznego przeznaczania w swoich budżetach odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Należy zatem podkreślić, iż w Karcie Nauczyciela określono zasadę corocznego przeznaczania odpowiednich środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w budżetach organów prowadzących szkoły.

Ustalenie zatem stałej wysokości środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w uchwałach określających rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania stanowi naruszenie prawa.

Cytowana wyżej norma kompetencyjna upoważniająca 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 ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej.

Rada Gminy stanowiąc zatem prawo w części określonej w § 4 załącznika do uchwały 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 świadczenia 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 Gminy regulując kwestie określone w wymienionych przepisach uchwały, nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji.

Przedstawione stanowisko jest aktualne również w odniesieniu do § 3 pkt 5 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy określiła przesłanki, okoliczności uprawniające nauczycieli do korzystania ze świadczeń pomocy zdrowotnej. Zgodnie z treścią cytowanego upoważnienia ustawowego rada gminy jest uprawniona do określania warunków i sposobu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli. W ocenie organu nadzoru w zakresie pojęciowym „warunków i sposobu” przyznawania pomocy zdrowotnej nie mieści się kompetencja rady gminy do wskazywania przesłanek, okoliczności, których zaistnienie uprawnia nauczycieli do korzystania z pomocy zdrowotnej. Dla oceny tej nie ma znaczenia, iż wyliczanie tych okoliczności, przesłanek ma jedynie charakter przykładowy.

Analiza treści uchwały wykazała ponadto, iż zawiera ona postanowienia nieprecyzyjne, niespójne, czy wręcz wzajemnie wykluczające się. Dotyczy to w szczególności zapisów zawartych w § 6 pkt 3 lit. c załącznika do uchwały oraz w załączniku do załącznika. Zgodnie z pierwszy z wymienionych przepisów uchwały do wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej należy dołączyć oświadczenie o wysokości średniego miesięcznego dochodu w rodzinie nauczyciela. Stosownie natomiast do treści wzoru wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej w załączniku do wniosku należy przedłożyć dokumenty potwierdzające dochód w rodzinie.

Innym przykładem niespójnych uregulowań są postanowienia zawarte w wymienionym § 6 pkt 3 lit. c załącznika do uchwały oraz w treści wzoru wniosku, a także oświadczenia o sytuacji rodzinnej i majątkowej. W wymienionych przepisach uchwały jest mowa odpowiednio o:

- „średnim miesięcznym dochodzie nauczyciela”
- „dochodzie w rodzinie w ostatnich trzech miesiącach” oraz
- „łącznym dochodzie rodziny” i „średnim dochodzie na 1 osobę w rodzinie”- przy czym dochód dotyczy miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym składany jest wniosek.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż Rada Gminy stanowiąc akty prawa miejscowego zobowiązana jest do przestrzegania zasad techniki prawodawczej określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Uchwała nie spełnia wymogów dotyczących prawidłowej legislacji, określonych w szczególności w § 29 wymienionego rozporządzenia. Uchwała bowiem zawiera trzy załączniki, a tymczasem w treści tego aktu jest odesłanie tylko do jednego załącznika. Ponadto wzory wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej oraz oświadczenia o sytuacji rodzinnej i majątkowej stanowią w istocie załączniki do załącznika.

Zasadą jest, iż stanowione przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego muszą zawierać sformułowania precyzyjne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

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.

WOJEWÓDZA ŚWIĘTOKRZYSKI

Józefina Piłch-Boruś