

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.28.2016.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/111/16 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie planowania w budżecie Gminy Michałowo środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Michałowo w zakresie § 1 ust. 2 i ust. 3 ww. uchwały oraz § 1 odnośnie wyrazu: „którzy” i pkt 1 – 4, § 3 ust. 2, § 4, § 5 ust. 1 załącznika do uchwały oraz załącznika nr 1 do załącznika nr 1 ww. uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 27 stycznia 2016 r. Rada Miejska w Michałowie podjęła uchwałę Nr XIV/111/16 w sprawie planowania w budżecie Gminy Michałowo środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Michałowo.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lutego 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że uchwała w zakwestionowanej części istotnie narusza art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.).

Decydujące znaczenie w niniejszej sprawie ma określenie zakresu kompetencji wynikających dla organu prowadzącego szkołę z treści art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Przepis ten stanowi, że "organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania". Problem naruszenia delegacji ustawowej aktualizuje się wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu, jak uchwały rady gmin w rozpoznawanym przypadku, wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują zagadnienia pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulują określone zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały przez wskazany wyżej pryzmat, stwierdzić należy, iż zawarte w tym przepisie sformułowanie „organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe” nie mogą być absolutnie utożsamiane z możliwością wyodrębnienia tych środków w budżetach szkół i placówek oświatowych (§ 1 ust.2 uchwały), a co za tym idzie – do wskazania dyrektorów tych szkół i placówek jako dysponentów tychże środków (§ 1 ust. 3 uchwały).

Zauważyć należy, iż ww. przepis prawa wyraźnie nakazuje wyodrębnienie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w szczególnego rodzaju uchwale, jaką jest uchwała budżetowa, a osobno określenia warunków i sposobu ich przyznawania. Wolą ustawodawcy, wynikającą wprost z brzmienia art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela jest powierzenie dysponowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, organowi prowadzącemu szkołę. Środki te organ prowadzący musi przewidzieć w swoim budżecie. Umieszczenie zatem tych środków w budżetach szkół i placówek oświatowych jest przekroczeniem delegacji ustawowej. Niedopuszczalne jest bowiem przenoszenie kompetencji w zakresie dysponowania środkami z tego funduszu na poziom szkół lub placówek. Wyjaśniając, dodać należy, iż z zapisu art. 72 Karty Nauczyciela nie wynika, by organ prowadzący szkoły miał tworzyć dla każdej z nich odrębny fundusz z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla zatrudnionych w tych szkołach nauczycieli (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 94/08).

Przechodząc do kolejnych istotnych uchybień prawa, należy stwierdzić, iż w ramach delegacji ustawowej, wynikającej z art. 72 ust. 1, w powiązaniu z ust. 4 tegoż artykułu, Karty Nauczyciela nie mieści się uprawnienie rady gminy do określania podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy zdrowotnej w sposób prowadzący do pozbawienia możliwości ubiegania się o taką pomoc, jak wynika to z § 1 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały. Przepis ustawy wyraźnie przyznaje prawo do tej pomocy nauczycielom korzystającym z opieki zdrowotnej oraz nauczycielom, którzy przeszli na emeryturę, rentę lub

nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

W ocenie organu nadzoru brak jest również podstaw prawnych do wprowadzania zapisu upoważniającego dyrektora szkoły do powołania szkolnej komisji zdrowotnej opiniującej wnioski nauczycieli o przyznanie świadczenia w ramach pomocy zdrowotnej (§ 4 Regulaminu). Powoływanie tego rodzaju Komisji wykracza poza ramy delegacji zawartej w analizowanym przepisie, dającej jedynie uprawnienie do określenia warunków i zasad przyznawania pomocy. Ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalania kryteriów i trybu przyznawania świadczenia obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny oraz ustalenie porządku ich przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniających ustaloną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. Nie można z tego upoważnienia wywieść kompetencji do powoływania Komisji rozpatrującej wnioski o przydzielenie pomocy. Taka regulacja nie mieści się również w zakresie pojęciowym "kryteriów i trybu" przyznawania świadczeń. Zabieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadziłoby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową.

W kwestii dotyczącej braku możliwości powoływania przez dyrektorów szkół stosownych komisji, wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który uzasadnieniu wyroku z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 265/07 stwierdził, iż „możliwość powoływania komisji do rozpatrywania podań nauczycieli o przyznanie zasiłku, których zadaniem jest przyjmowanie i opiniowanie wniosków o przyznawanie pomocy zdrowotnej, a zatem utworzenie dodatkowych organów w szkołach prowadzonych przez gminę nie mieści się w kompetencjach rady”.

Rada Miejska w Michałowie zawarła w § 5 ust. 1 Regulaminu oraz w załączniku nr 1 do załącznika nr 1 badanej uchwały zapisy upoważniające dyrektora szkoły lub placówki do zarządzania i przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz ostatecznym decydowaniu o przyznaniu świadczenia. W ocenie organu nadzoru, taki zabieg legislacyjny stanowi przekroczenie delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do działania organu stanowiącego gminy w tym zakresie. Z brzmienia przepisu art. 72 ust. 1 Karty Nauczycieli nie wynika kompetencja do powierzenia podejmowania decyzji w przedmiocie przyznania nauczycielowi prawa do pomocy zdrowotnej dyrektorowi szkoły. Taki pogląd m. in. wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 270/08 teza II.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, w części, jest w pełni uzasadnione.

Jednocześnie organ nadzoru informuje, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności § 5 ust. 2 załącznika do uchwały zostało umorzone.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:
Rada Miejska w Michałowie

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli