



NK.II.0911-9/590/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.) *stwierdzam nieważność § 1 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 uchwały nr 192/XXXVIII/2009 Rady Miejskiej w Piławie Górnej z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przeznaczonych ze środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Piława Górna, a także warunków i sposobu ich przyznawania, z powodu istotnego naruszenia art. 72 ust. 1 i 4 oraz art. 91b ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.).*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Piławie Górnej podjęła na sesji w dniu 25 listopada 2009 r. uchwałę nr 192/XXXVIII/2009 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przeznaczonych ze środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Piława Górna, a także warunków i sposobu ich przyznawania. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2009 r.

Uchwałą nr 192/XXXVIII/2009 Rada Miejska w Piławie Górnej określiła rodzaje świadczeń przyznawanych nauczycielom w ramach pomocy zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 72 ust. 1 i 4, art. 91b ust. 1 oraz art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z postanowieniami art. 72 ustawy Karta Nauczyciela: „1. Niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, 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. 4. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1, zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.”.

Zgodnie z powyższym organ prowadzący szkołę posiada kompetencję do określenia rodzajów świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania. Powyższą regulację ustawową należy rozumieć jako upoważnienie dla organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, jak również określenia mierników mających służyć ocenie czy i w jakim zakresie niniejsza pomoc ma być przyznana. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 1 ust. 1 Rada Miejska w Piławie Górnej postanowiła, iż: „Środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Piława Górna, zwanych dalej jednostkami, wyodrębnia się w budżecie z dochodów Gminy Piława Górna w wysokości 0,3% planowanego osobowego funduszu płac nauczycieli.”.

Stosownie do przepisu art. 18 ust 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji gminy. Taka regulacja prawna odsyła do innych ustaw, tak więc konkretne przepisy prawa materialnego rozstrzygają o właściwości rady gminy. W powyższym przypadku Rada opiera się na art. 72 ust 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym na organ prowadzący szkołę nałożony został obowiązek sprowadzający się do zapewnienia corocznie w formie uchwały budżetowej odpowiednich środków finansowych dla realizacji ochrony zdrowia nauczycieli. Rada Gminy nie posiada zaś kompetencji do określania wysokości funduszu pomocy zdrowotnej drogą odrębnej uchwały.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. IV SA/Wr 611/07): „Jednym z przepisów szczególnych zastrzegających kompetencję na rzecz rady jest przepis art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97,

poz. 674, ze zm.). Z przepisu tego wynika obowiązek organu prowadzącego szkołę, zabezpieczenia corocznie w budżetach odpowiednich środków finansowych na realizację ochrony zdrowia nauczycieli. Nie ulega zatem wątpliwości, iż wysokość środków przeznaczonych na tę pomoc powinna zostać określona w budżecie gminy, czyli w uchwale podejmowanej w szczególnym trybie, podlegającej nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej.". Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 września 2000 r., sygn. SA/Rz 420/00 stwierdził, że: „z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela wynika jednoznacznie norma wskazująca, iż rada gminy nie jest uprawniona do podejmowania uchwał zwykłych w sprawie wysokości i zasad udzielania pomocy dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, lecz jest zobowiązana do przeznaczania, corocznego zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na ten cel w budżecie gminy.”.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z przekroczeniem przez Radę Miejską w Piławie Górnej kompetencji z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, bowiem Rada nie jest uprawniona do wyodrębniania środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w planach finansowych (budżetach) szkół. Jak już było wspomniane, organ ten może to uczynić jedynie w drodze uchwały budżetowej.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła: „*Uprawnionymi do korzystania z pomocy zdrowotnej są:*

- 1) *nauczyciele zatrudnieni, w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć, w jednostkach;*
- 2) *byli nauczyciele – emeryci i renciści, którzy przeszli na emeryturę lub rentę z jednostek.”.*

W świetle art. 91b ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela: „Do nauczyciela zatrudnionego w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć nie stosuje się przepisów art. 54–61, 71, 72 i 86–91.”. Zatem z samej ustawy wynika, że nauczyciele zatrudnieni w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć nie są objęci świadczeniami pomocy zdrowotnej określanymi przez organ prowadzący szkołę lub placówkę oświatową, w drodze aktu prawa miejscowego. Również z samego brzmienia art. 72 ust. 4 cytowanej ustawy wynika, że uprawnienia powyższe przysługują także nauczycielom – emerytom i rencistom. Wobec tego należy uznać, że wskazanie podmiotów uprawnionych do świadczeń pomocy zdrowotnej pozostaje poza zakresem kompetencji rady gminy, ponieważ krąg osób uprawnionych do tych świadczeń wynika wprost z ustawy.

Skoro ustawodawca wskazuje, kogo dotyczy ochrona zdrowia, to nie można uznać za dopuszczalne regulowania tej kwestii w drodze uchwały rady gminy. Zamieszczenie w akcie prawa miejscowego, bez stosownego upoważnienia, zakresu spraw uregulowanych już przez ustawodawcę, jak również modyfikowanie rozwiązań ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. W utrwalonej linii orzeczniczej uznano za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych czy ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że: „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
Zdzisław Średniawski
Wicewojewoda