

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-S.0911-50/09

z dnia 23 lipca 2009 r.

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337 z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009r. Nr 52, poz. 420.) stwierdzam nieważność uchwały nr XXXII/156/2009 Rady Miasta w Łaskarzewie z dnia 26 czerwca 2009r. w sprawie regulaminu przyznawania środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół i przedszkola prowadzonych przez Miasto Łaskarzew w części § 1 ust. 1-4, § 2, § 5 ust. 4, § 7, § 8 regulaminu przyznawania środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół i przedszkola prowadzonych przez Miasto Łaskarzew stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2009r. Rada Miasta w Łaskarzewie podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu przyznawania środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół i przedszkola prowadzonych przez Miasto Łaskarzew.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 7 lipca 2009r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 72 ust. 1 i 4 ustawy dnia 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.).

Przepisy art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela uprawnia i zobowiązuje organy prowadzące szkoły do przeznaczenia corocznie w budżetach odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Natomiast w ust. 4 art. 72 ustawy Karta Nauczyciela, ustawodawca ustalił, że uprawnienia do pomocy zdrowotnej nauczyciele zachowują po przejściu na emeryturę lub rentę bez względu na datę przejścia na emeryturę lub rentę.

W Regulaminie przyznawania środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół i przedszkola prowadzonych przez Miasto Łaskarzew stanowiącym załącznik do uchwały następujące regulacje są zdaniem organu nadzoru niezgodne z prawem:

1) § 1 ust. 1

Ustalając, że w budżecie miasta wyodrębnia się środki finansowe w wysokości 0,3% funduszu płac na świadczenia z zakresu pomocy zdrowotnej, jest niezgodny z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. We wskazanym przepisie ustawodawca zobowiązał bowiem organy prowadzące szkoły do przeznaczenia corocznie w budżetach odpowiednich środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną. Ustalając obowiązek przeznaczania w każdym roku odpowiednich środków, ustawodawca zobowiązał tym samym do analizy potrzeb w zakresie pomocy zdrowotnej. Nadto uchwała budżetowa podejmowana jest w zupełnie innym trybie niż przedmiotowa uchwała. Ustalenie wskaźnika wielkości środków przeznaczanych na pomoc zdrowotną nie w uchwale budżetowej jest oczywistym naruszeniem prawa (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia z dnia 29 stycznia 2008r. sygn. IV SA/Wr 611/07 - Dz. Urz. Dolno 2008/302/3489).

2) § 1 ust. 2

Ustalając dyrektora każdej placówki dysponentem środków wyodrębnionych w budżecie miasta z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną Rada dokonała regulacji naruszającej przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do zadań wójta należy w szczególności wykonywanie budżetu. Upoważniając dyrektorów placówek do dysponowania określonymi środkami w budżecie gminy Rada w sposób oczywista naruszyła obowiązujące prawo. Należy bowiem rozróżniać budżet jednostki samorządu terytorialnego od planów finansowych jednostek.

3) § 1 ust. 3 i 4

Zobowiązanie dyrektora do powołania komisji zdrowotnej i określenie jej składu stanowi w istocie ingerencją Rady Miasta w uprawnienie rady szkoły wynikającą z art. 50 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w zakresie ustalania statutu szkoły lub w przypadku braku rady szkoły w kompetencji rady pedagogicznej (art. 52 ust. 2). Taką ocenę naka-

zu powołania komisji w procesie przyznawania pomocy zdrowotnej wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 lipca 2007r. sygn. IV SA/Wr 265/07 (Dz. Urz. Dolno 2007/286/3583) a organ nadzoru w pełni tę ocenę podziela. Skoro nakazanie powołania komisji zdrowotnej stanowi naruszenie prawa, to określenie w ust. 4 jej składu także należy uznać za naruszenie prawa.

4) § 2

Zakres osób uprawnionych do korzystania ze środków pomocy zdrowotnej i wymiaru zatrudnienia, ustawodawca określił w ust. 1 i 4 art. 72 oraz art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela. Treść przepisu § 2 stanowi modyfikację ust. 1 i 4 art. 72 oraz art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela. Rada nie jest upoważniana do określania osób uprawnionych do korzystania z funduszu zdrowotnego.

Zdaniem organu nadzoru dokonywanie zmian zapisów ustawowych i stanowiące z przekroczeniem upoważnienia ustawy, stanowi istotne naruszenie prawa.

Z utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, wynika, że naruszeniem przepisów prawa jest wpisywanie bez potrzeby do aktów treści postanowień ustawowych lub ich modyfikacje (por. wyrok NSA z 1 października 2008r. sygn. II OSK 955/08, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z 16 marca 2001r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX nr 53377).

5) § 5 ust. 4.

Ustalenie osób i organów, innych niż nauczyciel, uprawnionych do złożenia wniosku nie ma żadnego umocowania ani w przepisie wskazanym jako podstawa prawna ani też w innych przepisach. Rozszerzenie kręgu podmiotów ponad osobę nauczyciela, bez określenia, iż potrzebna jest jego zgoda na wystąpienie z takim wnioskiem, nie znajduje umocowania w art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela. W tym kontekście upoważnienie dla przełożonego nauczyciela, członka rodziny, przedstawiciela związków zawodowych, czy też rady pedagogicznej szkoły lub przedszkola - bez określenia, iż wymagana jest zgoda nauczyciela, stanowi nieprzewidziane przepisami prawa rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku.

W innym kontekście należy spojrzeć z kolei na upoważnienie, stosownie do którego z wnioskiem o przyznanie pomocy może wystąpić opiekun nauczyciela. Nie określono przy tym, na czym polegać ma opieka nad nauczycielem, który nie jest zdolny do podejmowania osobiście czynności związanych ze złożeniem wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej. Jeśli bowiem miałyby być to wyłącznie osoba, która opiekuje się nauczycielem w związku z jego niedyspozycją zdrowotną - wciąż wymagana jest zgoda samego zainteresowanego. Jeżeli jednak wniosek taki złożyłby przedstawiciel ustawy bądź opiekun prawny nauczyciela, ustanowiony zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego i Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego - zgoda nauczyciela nie będzie potrzebna. Tak więc ogólny zapis, iż w imieniu nauczyciela wniosek o pomoc zdrowotną może złożyć opiekun, bez określenia podstawy prawnej sprawowanej nad nauczycielem opieki, również należy uznać za sprzeczny z art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela.

Z kolei zapis uchwały stanowiący o kompetencji rady pedagogicznej do złożenia w imieniu nauczyciela wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej, należy rozpatrzyć w innej jeszcze, poza kwestią zgody nauczyciela, kategorii. Rada pedagogiczna jest, w myśl art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), kolegialnym organem szkoły. Kompetencje rady pedagogicznej wymienione są enumeratywnie w art. 41 i 42 ustawy o systemie oświaty, przy czym w zamkniętym katalogu kompetencji rady pedagogicznej nie znajduje się uprawnienie do złożenia w imieniu nauczyciela wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej, a co za tym idzie taki zapis w Regulaminie stanowi nieuprawnione rozszerzenie ustawowych kompetencji rady.

Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza prawomocny wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 listopada 2007r. sygn. akt III SA/Łd 601/07.

6) § 7.

Kompetencje i uprawnienia związków zawodowych określają przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.). Żaden z przepisów ustawy o związkach zawodowych ani tym bardziej Karty Nauczyciela nie daje uprawnienia radzie gminy do określania zakresu uprawnień wójta wymagających uzyskania opinii związków zawodowych. Treść § 7, przez określenia zakresu spraw wymagających opinii związków zawodowych, sprawia wrażenie kompetencji Rady do ustalania kompetencji związków zawodowych w sytuacji kiedy kompetencje te są określone w drodze ustawy.

7) § 8.

Mając na uwadze, że Regulamin przyznawania środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół i przedszkola prowadzonych przez Miasto Łaskarzew stanowi załącznik do uchwały, ustalenie, iż może być on zmieniony w trybie jego uchwalenia wydaje się wynikać z niezrozumienia zasad legislacji. Załącznik do uchwały może być zmieniony bowiem, tylko w drodze uchwały o tym samych charakterze. Załącznik jest bowiem częścią uchwały i nie może być zmieniony bez zmiany tej części uchwały. Procedura podejmowania uchwał uregulowana jest zaś w ustawie o samorządzie gminnym i w Statucie. Przepis ten jest zatem całkowicie zbędny i bezpodstawny.

W ocenie organu nadzoru wykazane naruszenia prawa są istotnymi naruszeniami i wobec tego należało stwierdzić ich nieważność. Usunięcie tych przepisów z treści uchwały pozwala jednak na stosowanie pozostałych przepisów przedmiotowej uchwały i dlatego wystarczającym działaniem jest usunięcie z obrotu prawnego tylko tych przepisów bez konieczności stwierdzania nieważności całej uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski