

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX.I.0911/60/09

z dnia 20 lipca 2009 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 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, Nr 162 poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, 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, Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009r. Nr 52, poz. 420) stwierdzam nieważność § 5 ust. 2 i § 6 uchwały nr XXXIV/382/2009 Rady Gminy Jabłonna z dnia 24 czerwca 2009r. w sprawie ustalenia rodzajów świadczeń oraz warunków i sposobu przyznawania pomocy zdrowotnej dla korzystających z opieki zdrowotnej nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Jabłonna, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 czerwca 2009r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę w sprawie ustalenia rodzajów świadczeń oraz warunków i sposobu przyznawania pomocy zdrowotnej dla korzystających z opieki zdrowotnej nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Jabłonna.

Organ nadzoru badając legalność uchwały stwierdził, że regulacja zawarta w § 5 ust 2 i § 6 uchwały istotnie narusza delegację zawartą w art. 72 ust 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) i art. 60 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

W § 5 ust. 2 uchwały wskazany został krąg podmiotów, które mogą złożyć wniosek o przyznanie nauczycielowi świadczenia zdrowotnego. 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 dyrektora, 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 (z przyczyn zdrowotnych) 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 takizłożyłby przedstawiciel ustawowy 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.), kolegiałnym 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 uchwale stanowi nieuprawnione rozszerzenie ustawowych kompetencji rady. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w prawomocnym wyroku WSA w Łodzi z dnia 7 listopada 2007r. sygn. akt III SA/Łd 601/07.

Ponadto w odniesieniu do § 6 przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż jest on sprzeczny z art. 60 ust 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty. W myśl cytowanego przepisu tejże ustawy statut szkoły lub placówki publicznej powinien określać w szczególności organy szkoły lub placówki oraz ich kompetencje. Oznacza to, że powoływanie jakichkolwiek organów w ramach struktury szkoły (poza organami obligatoryjnymi przewidzianymi ustawą) nastąpić może tylko w formie statutu szkoły.

Zgodnie z art 50 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, statut szkoły uchwała rada szkoły. Jeśli zaś organ taki nie występuje w danej szkole, jego kompetencje w tym zakresie przejmuje rada pedagogiczna (art. 52 ust. 2 ustawy).

Zatem tylko i wyłącznie te organy mogą kształtować strukturę wewnętrzną organów szkoły w drodze uchwalenia lub zmiany statutu, oczywiście z uwzględnieniem przepisów ustawowych. Rada gminy nie ma w tym zakresie kompetencji za wyjątkiem przypadku podejmowania uchwały w sprawie utworzenia nowej szkoły. Wówczas rada gminy nadaje szkole pierwszy statut w ramach aktu założycielskiego (art. 58 ust 6 ustawy). Poza tym przypadkiem rada gminy nie może własną uchwałą, bez wyraźnego upoważnienia, tworzyć organów szkoły, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie. Możliwość powołania komisji do rozpatrywania wniosków nauczycieli o pomoc zdrowotną, których zadaniem jest przyjmowanie i opiniowanie takich właśnie wniosków, a zatem utworzenia dodatkowych organów w szkołach prowadzonych przez Gminę Jabłonna nie mieści się w kompetencjach jej Rady.

Zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą, powoływanie tego rodzaju komisji poza ramami wykraczającymi poza strukturę ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie o samorządzie gminnym może zachodzić wyłącznie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego, określającego ich zadania, kompetencje, skład, a w miarę potrzeby tryb działania. Oznacza to, że ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania świadczeń 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. W zakresie pojęciowym „kryteriów i trybu” nie mieści się natomiast kompetencja organu do powołania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze 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 (wyrok NSA OZ Wrocław z dnia 4 kwietnia 2003r. sygn. akt II SA/Wr 1948/02, OwSS 2005/3/68).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski