

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.1.2016TDom

z dnia 5 stycznia 2016 r.

Rada Miejska w Sulęcinie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015, poz. 1515 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność : § 2 ust. 2, 3; § 4; § 5 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6 w zakresie zwrotu "zgodnie z wnioskiem Komisji"; § 6 ust. 1, 2, 3 w części dotyczącej zwrotu: "*W przypadku, o którym mowa w ust.2.,; § 7 ust. 7 w części dotyczącej zwrotu „lub nie będzie przyznawana” w Regulaminie przyznawania środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej stanowiącym załącznik do uchwały Nr XIV/88/15 Rady Miejskiej w Sulęcinie z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, zwaną dalej Regulaminem.*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sulęcinie 30 listopada 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 8 grudnia 2015 roku.

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

Kluczowe znaczenie w przedmiotowej sprawie ma zdefiniowanie 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 wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują zagadnienia pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulują określone zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały przez ten pryzmat, w pierwszej kolejności stwierdzić należy, iż zawarte w tym przepisie sformułowanie "rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób korzystania" nie mogą być absolutnie utożsamiane z określeniem wysokości świadczeń, które corocznie mają być w budżecie rady gminy rezerwowane na ten cel. Przepis ten 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. W związku z tym ewidentnie wykracza poza delegację zawartą w art. 72 Karty Nauczyciela § 2 ust. 2 Regulaminu, który określa wysokość środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Stanowi to istotne naruszenie prawa, albowiem wysokość środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli powinna zostać określona w budżecie gminy, czyli w uchwale podejmowanej w szczególnym trybie, podlegającej nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Wola 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 tych środków w planach finansowych szkół jest przekroczeniem delegacji ustawowej. Niedopuszczalne jest bowiem przenoszenie kompetencji w zakresie dysponowania środkami z tego funduszu na poziom szkół. W szczególności takiego uprawnienia nie przyznaje radzie gminy omawiana delegacja ustawowa. Ponadto 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 (m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r. - sygn. akt III SA/Łd 94/08). W rezultacie istotnie narusza prawo §2 ust. 3 Regulaminu.

W ocenie organu nadzoru brak jest również podstaw prawnych do wprowadzania zapisu obligującego Dyrektora Szkoły do powołania Komisji do przyjmowania i opiniowania wniosków o przyznanie pomocy finansowej dla nauczycieli. 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 związku z tym należy uznać, że postanowienie § 4, § 5 ust. 1-5 oraz ust. 6 w zakresie zwrotu "zgodnie z wnioskiem Komisji" Regulaminu istotnie naruszają art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela.

W ramach delegacji ustawowej z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela nie wynika uprawnienie rady gminy do określania podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy zdrowotnej. Przepis ten wyraźnie prawo do tej pomocy przyznaje nauczycielom korzystającym z opieki zdrowotnej. Istotnie narusza więc prawo § 6 ust. 1, 2 Regulaminu. Wobec wyeliminowania ust. 2 § 6, zachodzi konieczność usunięcia z obiegu prawnego z ust. 3 § 6 zwrotu odwołującego się do ust. 2 tego przepisu.

Istotnie narusza prawo, poprzez wykroczenie poza przyznaną w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela delegację, §7 ust. 7 Regulaminu, w zakresie w jakim rada określiła przesłankę nie przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli. Przepis art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela wyraźnie przyznaje organowi prowadzącemu uprawnienie tylko do określenia warunków przyznawania pomocy.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Sulęcinie podejmując badaną uchwałę naruszyła wskazane na wstępie przepisy, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w kwestionowanym zakresie.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stanowienie prawa miejscowego, a takim aktem jest ww. uchwała, podlega regułom określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej (Dz.U.Nr 100, poz.908). Zasady techniki prawodawczej stanowią zbiór dyrektyw prawidłowego konstruowania aktów normatywnych i redagowania ich przepisów. W myśl § 29 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, w załącznikach zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Treść normatywna (merytoryczna) powinna być więc zawarta w uchwale, a nie w załączniku do niej.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek