

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.100.2018.ASzc

z dnia 28 czerwca 2018 r.

Rada Miejska w Lubsku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXI/328/18 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 30 maja 2018 roku w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Lubsko oraz warunków i sposobów ich przyznawania.

Uzasadnienie

W dniu 30 maja 2018 r. Rada Miejska w Lubsku podjęła uchwałę Nr LXI/328/18 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Lubsko oraz warunków i sposobów ich przyznawania (dalej uchwałą).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2018 r.

Organ nadzoru pismem z 25 czerwca 2018 r., znak NK-I.4131.100.2018.ASzc, zawiadomił Radę Miejską w Lubsku o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do ww. uchwały, wnosząc jednocześnie o przesłanie dokumentów potwierdzających wystąpienie o opinię odnośnie projektu ww. uchwały do reprezentatywnych organizacji związkowych w rozumieniu art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity Dz.U.2015.1881) wraz z otrzymanymi w tej sprawie opiniami. Przewodniczący Rady Miejskiej w Lubsku pismem z 26 czerwca 2018 r., znak OR.0711.1.14.2018, przesłał stosowne dokumenty, zgodnie z którymi projekt ww. uchwały został przesłany do zaopiniowania właściwym reprezentatywnym organizacjom związkowym.

Tym niemniej, po przeprowadzeniu analizy prawnej, organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U.2018.967, dalej K.N.).

Kluczowe znaczenie w przedmiotowej sprawie ma zdefiniowanie zakresu kompetencji wynikających dla organu prowadzącego szkołę z treści art. 72 ust. 1 K.N. Przepis ten stanowi, że „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”. Problem naruszenia delegacji ustawowej aktualizuje się wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, regulują zagadnienia pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulują określone zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego.

W ocenie organu nadzoru wolą ustawodawcy, wynikającą wprost z brzmienia art. 72 ust. 1 K.N., jest powierzenie dysponowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, organowi prowadzącemu szkołę. Środki te organ prowadzący musi przewidzieć w szczególności rodzaju uchwały, jaką jest uchwała budżetowa. Umieszczenie tych środków w planach finansowych szkół stanowi zdaniem organu nadzoru przekroczenie 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 ust. 1 K.N. 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Łd 601/07, LEX nr 981228; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 marca 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 94/08, LEX nr 490095).

Jednocześnie regulacja taka w sposób nieuprawniony narusza prawa organu wykonawczego gminy jako dysponenta środków finansowych, przeznaczonych – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie - na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, a określonych w uchwale budżetowej. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności wykonywanie budżetu. Powyższe oznacza, że to wójt ponosi odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy, w której mieści się również wyodrębniony fundusz zdrowotny dla nauczycieli.

W konsekwencji, należy uznać, że § 1 ust. 1 oraz § 3 ust. 6 w części: „w budżetach szkół i przedszkoli” uchwały narusza prawo w sposób istotny.

Kolejno wskazać należy, że w ramach delegacji ustawowej z art. 72 ust. 1 K.N. nie wynika uprawnienie dla rady gminy do określania podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy zdrowotnej. Krąg uprawnionych do ww. świadczenia określił ustawodawca w art. 72 ust. 1 i 4 w zw. z art. 91b ust. 1 K.N. Istotnie narusza więc prawo § 1 ust. 2 uchwały w części: „zatrudnionym w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Lubsko oraz byłym nauczycielom tych jednostek, którzy przeszli na rentę lub emeryturę, świadczenie kompensacyjne, bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub świadczenie kompensacyjne, objęci przez te jednostki pomocą socjalną, korzystających z opieki zdrowotnej”.

Dokonując oceny prawnej zaskarżonej uchwały pod kątem jej zgodności z normą wynikającą z przepisu kompetencyjnego, należy również stwierdzić, iż zawarte w art. 72 ust. 1 K.N. sformułowanie „rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób korzystania” absolutnie nie może być utożsamiane z uprawnieniem do określenia maksymalnego pułapu świadczenia, jak również kryteriów, od których będzie zależała jego wysokość. Powyższe nie stanowi bowiem „rodzaju świadczenia” (gdyż to pojęcie obejmuje wyłącznie formę pomocy - finansową lub rzeczową), „warunku” przyznania pomocy (warunek, to bowiem przesłanka, jaką spełniać musi nauczyciel, aby skutecznie ubiegać się o pomoc określoną w uchwale, np. długotrwała choroba, zakup lekarstw itp.), ani też „sposobu przyznawania pomocy” (albowiem przez sposób przyznawania pomocy należy rozumieć procedurę, według której określone prawo nauczyciela jest realizowane, np. konieczność złożenia wniosku, przedłożenia odpowiednich dokumentów). W związku z tym ewidentnie wykracza poza delegację zawartą w art. 72 ust. 1 K.N. § 3 ust. 2 i ust. 3 uchwały.

Niezależnie od powyższego, istotnie narusza prawo również § 4 ust. 2 uchwały w zakresie powierzenia dyrektorom szkół i przedszkoli zadania związanego z rozpatrywaniem wniosków. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w uzasadnieniu do wyroku z 18 lipca 2008 r., wydanego w sprawie o sygn. akt II SA/Ke 270/08 (LEX nr 519099): „z całego zawartego w art. 72 Karty Nauczyciela uregulowania nie wynika, aby wolą ustawodawcy było powierzenie podejmowania decyzji w przedmiocie przyznania nauczycielowi czy też emerytowi/renciście prawa do pomocy zdrowotnej dyrektorowi szkoły. Decydowanie o przyznaniu zasiłku i jego wysokości przez poszczególnych dyrektorów szkół, bez posiadania przez nich wiedzy o tym, jakie jeszcze pozostały organowi prowadzącemu środki do wykorzystania, ile wniosków zostało złożonych przez nauczycieli i emerytów z innych szkół, w praktyce byłoby niemożliwe, a w każdym bądź razie

utrudnione i mogłoby doprowadzić do takiej sytuacji, że pomimo przyznania przez dyrektora szkoły komuś pomocy, z uwagi na wyczerpanie się przeznaczonych w budżecie środków finansowych nauczyciel faktycznie tego świadczenia by nie otrzymał”. Oczywiście, poprzez przyznanie przez Radę Miejską Lubsku dyrektorom szkół i przedszkoli prawa do dysponowania środkami finansowymi przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, w większości przypadków nie wystąpią zagrożenia, na które zwrócił uwagę Sąd w ww. orzeczeniu. Tym niemniej, jak już wskazano powyżej, istotnie narusza prawo delegacja uprawnienia do dysponowania tymi środkami na poziom szkół i przedszkoli.

Ponieważ nie ma możliwości wyeliminowania z § 4 ust. 2 zdanie pierwsze uchwały wyłącznie zapisu, dotyczącego rozpatrywania wniosków przez dyrektorów szkół i przedszkoli, bez uszczerbku dla poprawności językowej całej jednostki redakcyjnej, podczas gdy przepis ten zawiera istotną regulację, dotyczącą terminów rozpatrywania wniosków, konsekwencją powyższego naruszenia jest konieczność stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności całego aktu normatywnego.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest w pełni uzasadnione.

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

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

z up. Wojewody Lubuskiego
p.o. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Pawel Witt