



Poznań, 20 MAR 2014

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I. 4131.1.133.2014.16

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013, poz. 594 ze zm.)

orzekam

nieważność Uchwały Nr 734 Rady Miasta Konina z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia regulaminu podziału środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, nauczycieli – emerytów i nauczycieli – rencistów jednostek oświaty, dla których organem prowadzącym jest Miasto Konin – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miasta Konina Nr 734 została podjęta na podstawie: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014, poz. 191).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 7 marca 2014 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 26 lutego 2014 r. Rada Miasta Konina podjęła uchwałę Nr 734 w sprawie przyjęcia regulaminu podziału środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, nauczycieli – emerytów i nauczycieli – rencistów jednostek oświaty, dla których organem prowadzącym jest Miasto Konin.

Podstawę materialno-prawną podjętej uchwały stanowił art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, który stanowi, iż 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.

W rozdziale I pkt 2 załącznika do uchwały Rada Miasta Konina postanowiła, iż „Środki finansowe na pomoc zdrowotną dla nauczycieli wyodrębnia się na każdy rok w planach finansowych szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Konin. Ich wysokość określa się na 0,25% rocznej planowanej kwoty wynagrodzeń nauczycieli”.

Ponadto Rada uchwaliła, iż:

- „Środkami finansowymi stanowiącymi szkolny fundusz zdrowotny dla nauczycieli dysponuje dyrektor szkoły lub przedszkola” – rozdział II pkt 2,
- „Rozpatrywaniem wniosków zajmuje się dyrektor” – rozdział II pkt 4,
- „Wypłata zasiłku pieniężnego następuje po rozpatrzeniu i zatwierdzeniu wniosku przez dyrektora po zasięgnięciu opinii związków zawodowych” – rozdział II pkt 6,
- „Warunkiem przyznania zasiłku jest złożenie przez nauczyciela wniosku do dyrektora macierzystej szkoły” – rozdział IV pkt 1.

Wymienione postanowienia zostały podjęte z istotnym naruszeniem treści art. 72 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela.

Upoważnienie zawarte w ww. przepisie stanowi o dwóch odrębnych aktach, tj. o:

- 1) uchwale budżetowej, w której gmina ma obowiązek przeznaczyć odpowiednie środki finansowe na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej,
- 2) uchwale określającej rodzaje świadczeń w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania.

Zatem wysokość środków przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej powinna zostać określona w budżecie gminy, czyli w uchwale podejmowanej w szczególnym trybie i podlegającej nadzorowi właściwej regionalnej izby obrachunkowej. Zamieszczenie więc przez Radę postanowień w uchwale dotyczącej rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach ww. pomocy zdrowotnej oraz warunków i sposobów ich przyznania, a które to postanowienia winny znaleźć się w uchwale budżetowej, przekracza kompetencje zawarte w art. 72 ustawy Karta Nauczyciela i stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto należy stwierdzić, iż skoro organ prowadzący szkołę wyodrębniania, w ramach swojego budżetu, fundusz na cel określony w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, zobowiązany jest tym samym do dysponowania nim samodzielnie. Przeniesienie na dyrektorów szkół kompetencji do administrowania przedmiotowym funduszem, jest przekroczeniem delegacji ustawowej. Stwarza to bowiem nieprzewidzianą przepisami prawa sytuację, iż powstanie nie jeden fundusz na poziomie organu prowadzącego szkoły, ale wiele funduszy, którymi dysponować będą dyrektorzy szkół (wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 94/08).

Należy też podkreślić, za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 270/08), iż „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”.

W rozdziale II pkt 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Fundusz zdrowotny przeznaczony na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz nauczycieli po przejściu na emeryturę lub rentę korzystających z opieki zdrowotnej”. Z kolei w rozdziale III (pkt 1) Rada wskazała osoby upoważnione do korzystania z funduszu zdrowotnego.

W ocenie organu nadzoru z analizy przepisu art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela wynika, iż w zakresie delegacji ustawowej nie mieści się kompetencja do ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia w ramach ww. pomocy zdrowotnej.

Niezależnie od tego należy podkreślić, że z kwestionowanych przepisów uchwały wynika, iż prawo do świadczeń pomocy zdrowotnej będą mieli jedynie nauczyciele czynni zawodowo oraz nauczyciele będący emerytami i rencistami. Tymczasem zgodnie z art. 72 ust. 1 w zw. z ust. 4 Karty Nauczyciela uprawnienia, o których mowa w ust. 1 (uprawnienia do przyznania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej), zachowują także nauczyciele po przejściu na nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na to świadczenie. A więc świadczenie to przysługuje nauczycielom, którzy spełnili warunki określone w art. 4 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 97, poz. 800 ze zm.). Mając na względzie treść kwestionowanych postanowień, należy stwierdzić, że krąg osób uprawnionych do ubiegania się o udzielenie wymienionej pomocy wskazany w uchwale, jest różny od dyspozycji wynikającej z art. 72 ust. 1 i 4 Karty Nauczyciela. Powyższe stanowisko potwierdza m.in. wyrok NSA oz. w Rzeszowie z dnia 25 września 2009 r., sygn. Akt SA/Rz 420/00.

W rozdziale III pkt 5 załącznika Rada postanowiła, że pomoc zdrowotną mogą otrzymać osoby w przypadku:

- leczenia z powodu przewlekłej choroby (ppkt 1),
- nagłej ciężkiej choroby lub wypadku losowego (ppkt 5).

W ocenie organu nadzoru wskazane przepisy pozostają w sprzeczności z treścią art. 72 Karty Nauczyciela, który jednoznacznie stanowi, iż o pomoc zdrowotną mogą ubiegać się osoby, o których mowa tym przepisem, które korzystają z opieki zdrowotnej. Tymczasem Rada zawęziła krąg tych osób jedynie do tych, którzy leczą się z powodu choroby przewlekłej lub ciężkiej.

Ponadto posłużenie się zwrotem „wypadku losowego” stanowiącego jedną z przesłanek udzielenia pomocy zdrowotnej powoduje, że interpretacja tego zapisu prowadzi do wniosku, że jest to katalog otwarty. Zwrot ten jest bowiem sformułowaniem zbyt ogólnym, i z którego znaczenia nie wynika w jakich przypadkach ww. pomoc przysługuje.

W rozdziale IV pkt 2 załącznika Rada postanowiła, że „Z wnioskiem o przyznanie zasiłku pieniężnego może wystąpić również przełożony, rada pedagogiczna i związki zawodowe”.

Odnosząc się do powyższego, organ nadzoru stwierdza, iż jedyną osobą uprawnioną do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej jest sam zainteresowany nauczyciel. W imieniu nauczyciela może oczywiście działać inna osoba ustanowiona jego pełnomocnikiem albo posiadająca legitymację wynikającą z innych przepisów (np. z kodeksu cywilnego w przypadku osoby ubezwłasnowolnionej), ale wówczas podstawą takiego

działania będą stosowne przepisy innych ustaw. Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej na inne, poza beneficjentem pomocy osoby, wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 grudnia 2010 r., sygn.. akt II SA/Rz 1040/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2009 r., sygn.. akt I SA/Wa 1225/09).

Końcowo organ nadzoru chciałby szczególnie podkreślić, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie 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.

Z uwagi na zakres dostrzeżonych istotnych naruszeń prawa zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:

- Rada Miasta Konina
- Prezydent Miasta Konina

WOJEWODA WIELKOPOLSKI


Piotr Piłberek