

OL.0004.37.2016



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 grudnia 2016 r.

LEX-P.4131.36.2016.MRM

URZĄD MIASTA I GMINY
w DROBINIE

wpłynęło dnia 2016-12-29
L. dz. 3234/12/2016
przekazano do podpis

Dr. h.c. M. Wierzbicki

Rada Miejska w Drobinie
ul. Marsz. Piłsudskiego 12
09-210 Drobin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXVIII/223/2016 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie określenia rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania – w części, tj. § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 co do wyrazów: „w formie decyzji administracyjnej”, § 4 ust. 3 co do wyrazów: „określonym w ust. 1”, § 4 ust. 4 oraz § 6 ust. 2.

Uzasadnienie

Przedmiotową Uchwałą Rada Miejska w Drobinie określiła rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania.

Zakres prawotwórczych kompetencji rady gminy do regulowania kwestii pomocy zdrowotnej dla nauczycieli został określony w art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379, z późn. zm.) – dalej: „KN”. Zgodnie z tym przepisem

organ prowadzący szkoły przeznaczają corocznie w swoim budżecie odpowiednie środki finansowe na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz określa rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy a także warunki i sposób ich przyznawania.

W świetle powyższego upoważnienia ustawowego zastrzeżenia organu nadzoru będą następujące zapisy uchwały:

- § 4 ust. 1, mocą którego Rada Miejska powołała Komisję opiniującą wnioski osób uprawnionych do pomocy zdrowotnej oraz określiła jej imienny skład,
- § 4 ust. 2, w którym przyznano Burmistrzowi uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie przyznania i wysokości zasiłku pieniężnego lub odmowy jego przyznania,
- § 4 ust. 4 regulujący zagadnienie procedury odwoławczej od informacji Burmistrza w sprawie wysokości przyznanych środków lub odmowy ich przyznania,
- § 6 ust. 2, ustalający maksymalną wysokość udzielanej pomocy zdrowotnej.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania wprowadzone zostały do kwestionowanej uchwały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 72 ust. 1 KN.

Powołanie Komisji, która miałaby opiniować wnioski w sprawie udzielenia pomocy zdrowotnej, wykracza poza ramy delegacji zawartej w art. 72 ust. 1 KN, 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. W zakresie pojęciowym „kryteriów i trybu” nie mieści się kompetencja organu do powoływania Komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń. (...) Ząbieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadzi do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową” (wyrok NSA OZ Wrocław z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1948/02, wyrok WSA w Warszawie z 12.10.2009r. I SA/Wa 1225/09).

Powołanie Komisji oraz ustalenie jej imiennego składu w uchwale jest również sprzeczne z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, że określenie sposobu wykonywania uchwał należy do zadań wójta. Rada nie może zatem narzucić Burmistrzowi tego, w jakim kształcie organizacyjnym będzie on realizował zadania wynikające z uchwały.

Przepis art. 72 ust. 1 KN, w sprawach reglamentacji środków na pomoc zdrowotną nauczycieli poza system świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, nie stanowi również podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnej. Ustawodawca w Karcie Nauczyciela, tam, gdzie przewidział wydanie decyzji administracyjnej na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego wyraźnie to zastrzegł, tak jak na przykład w sprawach nadania stopnia awansu zawodowego (por. art. 9b KN). Rada gminy nie posiada własnych kompetencji do przyznawania organowi wykonawczemu, mocą aktu prawa miejscowego, uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w konkretnych sprawach (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 stycznia 2013 r. sygn. akt II SA/Rz 1158/12).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w treści § 4 ust. 2 przyznano Burmistrzowi prawo decydowania w sprawach „zasiłku pieniężnego”, podczas, gdy w § 3 ust. 1 Rada wskazała jako formę udzielanej pomocy zdrowotnej „zapomogę losową”. Natomiast § 4 ust. 3 odwołuje się do stanowiska Burmistrza „określonego w ust. 1”, podczas gdy ust. 1 tego przepisu dotyczy utworzenia Komisji.

Z kolei regulacja z § 4 ust. 4 wykracza poza upoważnienie ustawowe, gdyż brak jest w ustawie Karta Nauczyciela przepisu upoważniającego radę gminy do ustalania procedury odwoławczej w przypadku postępowania o przyznanie nauczycielowi pomocy zdrowotnej.

W upoważnieniu ustawowym z art. 72 ust. 1 KN nie mieści się również ustalanie w uchwale rady gminy jakichkolwiek kwestii dotyczących wysokości świadczenia zdrowotnego, w tym, jak określiła to Rada Miejska w § 6 ust. 2, jego wysokości maksymalnej.

Biorąc pod uwagę treść art. 60 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójtowi przysługuje wyłączne prawo dokonywania wydatków budżetowych - to Burmistrz, w ramach przyznanych środków finansowych, z uwzględnieniem celu świadczenia (§ 2 uchwały) oraz okoliczności wskazanych w § 6 ust. 1, ma wyłączne uprawnienie do ustalania wysokości przyznawanych nauczycielom świadczeń zdrowotnych.

Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej uchwały nieprawidłowo wskazano publikator ustawy Karta Nauczyciela – tekst jednolity tej ustawy został ogłoszony w Dz. U. z 2016 r. poz. 1379.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru uznał, że Uchwała Nr XXVIII/223/2016 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 25 listopada 2016r. w sprawie określenia rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania – w części, tj. § 4 ust. 1, §4 ust. 2 co do słów: „w formie decyzji administracyjnej”, § 4 ust. 3 w zakresie słów „określonym w ust. 1” i § 4 ust. 4 oraz § 6 ust. 2 jest sprzeczna z prawem, należy zatem stwierdzić jej nieważność w tym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera