

Art. 72 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r., poz. 2215 ze zm.)

1. 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.
2. (uchylony).
3. (uchylony).
4. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1, zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

Z brzmienia art. 72 ust. 1 KartaNauczU wynika wola powierzenia 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 KartaNauczU 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. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 5.1.2016 r., [NK-I.4131.1.2016TDom](#), Legalis).

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 gradację. W zakresie pojęciowym "kryteriów i trybu" nie mieści się natomiast kompetencja organu do powoływania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń na poziomie szkoły, ponieważ organy szkoły i ich kompetencje wynikają z treści OświatU (por. wyr. WSA we Wrocławiu z 4.7.2007 r., [IV SA/Wr 265/07](#), Legalis).

J. *Lisowski*, K. *Stradomski*, Karta Nauczyciela. Komentarz, Wyd. 1, Warszawa 2018

**Rozstrzygnięcie
nadzorcze Wojewody Lubuskiego
z dnia 5 stycznia 2016 r.
NK-I.4131.1.2016TDom**

Teza

1. Wolą ustawodawcy, wynikającą wprost z brzmienia art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 191) 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.

2. 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 wyrażnie prawo do tej pomocy przyznaje nauczycielom korzystającym z opieki zdrowotnej.

Sentencja

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 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 (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 191).

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 wyrażnie 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.

Wolą 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.

Rozstrzygnięcie
nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
z dnia 17 czerwca 2015 r.
PN.4131.148.2015

Teza

1. Wolą ustawodawcy, wynikającą wprost z brzmienia przepisu art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U z 2014 r. poz. 191 ze zm.), 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.**

2. Z brzmienia tego przepisu . 72 ust. 1 Karty Nauczyciela nie wynika kompetencja dla rady gminy do powierzenia podejmowania decyzji w przedmiocie przyznania nauczycielowi prawa do pomocy zdrowotnej dyrektorowi szkoły.

Sentencja

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr X/70/15 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego tryb oraz szczegółowe zasady i warunki przyznawania świadczeń ze środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli zwany dalej Funduszem Zdrowotnym w części dotyczącej: - § 1 ust. 3, - § 1 ust. 4 w zakresie wyrazów „do Komisji Zdrowotnej” - § 3 ust. 1 w zakresie wyrazów „w planach finansowych szkół w wysokości 0,2 % rocznej planowej kwoty na wynagrodzenia osobowe nauczycieli”, - § 3 ust. 3, - § 6 ust. 3 w zakresie wyrazów „przez komisję”, - § 6 ust. 5, - § 7, - § 8 w zakresie wyrazów „na podstawie protokołu przekazanego przez Komisję Zdrowotną i zaakceptowanego przez dyrektora” załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Barczewie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku - Karta Nauczyciela (Dz.U z 2014 r, poz. 191), ustaliła dla szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, prowadzonych przez Gminę Barczewo „regulamin określający tryb oraz szczegółowe zasady i warunki przyznawania świadczeń ze środków na pomoc zdrowotną dla nauczycieli zwany dalej Funduszem Zdrowotnym, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Barczewie w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia wykroczyła poza zakres kompetencji przyznanych jej w art. 72 ust. 1 ustawy. W § 1 ust. 3 załącznika do uchwały ustaliła, iż wysokość środków finansowych tworzących Fundusz Zdrowotny, ustalana jest na każdy rok budżetowy w planach finansowych szkół w wysokości 0,2 % rocznej planowej kwoty na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, stanowiącym podstawę do powyższych uregulowań, 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.

Wolą ustawodawcy, wynikającą wprost z brzmienia powyższego przepisu, 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.

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).

Rada Miejska w Barczewie w załączniku do przedmiotowej uchwały zawarła uregulowania upoważniające dyrektora szkoły do zarządzania i przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli (§ 3 ust. 3, § 7 ust. 9), powołania w celu racjonalnego i jawnego gospodarowania Funduszem Zdrowotnym, Komisji Zdrowotnej oraz określiła jej skład, zadania i tryb pracy (§ 1 ust. 3, 4, § 6 ust. 3, § 7 ust. 1-8, § 8).

Przywołane wyżej zapisy zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Z brzmienia tego przepisu nie wynika kompetencja dla rady gminy do powierzenia podejmowania decyzji w przedmiocie przyznania nauczycielowi prawa do pomocy zdrowotnej dyrektorowi szkoły. Taki pogląd m.in. wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 18 lipca 2008 r, sygn. akt II SA/KE 270/08 teza II.

W kwestii dotyczącej braku możliwości powoływania przez dyrektorów szkół stosownych komisji, wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. akt IV SA/WR 265/07 stwierdził, iż: "...możliwość powołania komisji do rozpatrywania podań nauczycieli o przyznanie zasiłku, których zadaniem jest przyjmowanie i opiniowanie wniosków o przyznawanie pomocy zdrowotnej, a zatem utworzenie dodatkowych organów w szkołach prowadzonych przez gminę nie mieści się w kompetencjach rady.

Nie znajduje również żadnego umocowania w treści art. 72 Karty Nauczyciela zapis zawarty w § 6 ust. 5 załącznika do uchwały, iż „z wnioskiem o przyznanie zapomogi dla nauczyciela może wystąpić również dyrektor szkoły, rada pedagogiczna, przedstawiciel związków zawodowych, opiekun, jeżeli nauczyciel nie jest zdolny osobiście do podejmowania czynności w tym zakresie”. Z treści przywołanego przepisu ustawy nie można wywieść kompetencji dla organu prowadzącego szkołę do rozszerzania katalogu podmiotów uprawnionych do występowania o pomoc na rzecz nauczyciela.

Przepis art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela wyposaża radę gminy w kompetencje prawotwórcze w zakresie ściśle i wyraźnie określonym. W świetle tego przepisu, rada gminy jest upoważniona do określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobów jej przyznawania. Jednakże normę kompetencyjną organ jednostki samorządu terytorialnego winien stosować ściśle. Stosowanie wykładni rozszerzającej bądź też analogii w ramach realizowania norm kompetencyjnych jest, co podkreśla doktryna i orzecznictwo, zakazane.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie
nadzorcze Wojewody Podlaskiego
z dnia 28 marca 2013 r.
NK-II.4131.19.2013.KK

Teza

1. Z brzmienia art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.) nie wynika, by wolą ustawodawcy było powierzenie podejmowania decyzji w przedmiocie przyznania nauczycielowi czy też nauczycielowi przebywającemu na emeryturze lub rencie prawa do pomocy zdrowotnej dyrektorowi szkoły.

2. Z treści art. 72 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.) nie można wywieść kompetencji dla organu prowadzącego szkołę do rozszerzania katalogu podmiotów uprawnionych do występowania o pomoc na rzecz nauczyciela. W tym przypadku będą miały zastosowanie przepisy KC o pełnomocnictwie.

Sentencja

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 167, poz. 1759, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 92, poz. 753 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281) stwierdzam nieważność § 2 ust. 1, § 5, części § 8 ust. 1 o treści: „...do dyrektora szkoły (placówki) lub do Starosty Suwalskiego w przypadku gdy wnioskodawcą jest dyrektor szkoły (placówki). Z wnioskiem o przyznanie zasiłku nauczycielowi może wystąpić opiekun, jeżeli nauczyciel nie jest zdolny do podejmowania decyzji w tym zakresie”, § 9 ust. 1 i § 10 ust. 1 uchwały Nr XXIII/142/13

Rady Powiatu w Suwałkach z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie zasad wydzielania środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, nauczycieli emerytów i rencistów, rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat S.

Uzasadnienie

W dniu 21 lutego 2013 r. Rada Powiatu w Suwałkach podjęła uchwałę Nr XXIII/142/13 w sprawie zasad wydzielania środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, nauczycieli emerytów i rencistów, rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat S., która w dniu 27 lutego 2013 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niniejsza uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 15 marca 2013 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności niektórych jej postanowień.

Rada Powiatu w § 2 ust. 1 uchwały ustaliła, iż w budżecie szkoły (placówki), dla której organem prowadzącym jest Powiat Suwalski, wydziela się corocznie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U.z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) stanowiącym podstawę do powyższych uregulowań, 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.

Wolą ustawodawcy, wynikającą wprost z brzmienia powyższego przepisu, 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.

Z zapisu art. 72 KartaNauczU 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).

Rada Powiatu w przedmiotowej uchwale zawarła również następujące uregulowania upoważniające dyrektora szkoły do zarządzania i przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz powołania w tym celu komisji i zatwierdzenia jej regulaminu:

- „Środkami, o których mowa w § 2 ust. 2 zarządza i przyznaje pomoc zdrowotną dla nauczycieli, dyrektor szkoły. Jeżeli wnioskującym jest dyrektor szkoły (placówki), pomoc zdrowotną przyznaje Starosta Suwalski w ramach funduszu, którym dysponuje dyrektor szkoły (placówki)” (§ 5 ust. 1 uchwały),
- „W celu racjonalnego i jasnego dysponowania funduszem na pomoc zdrowotną nauczycieli, dyrektor szkoły (placówki) opracowuje, powołuje komisję i zatwierdza jej regulamin” (§ 5 ust. 2),
- „Regulamin, o którym mowa w ust. 2 nie może być sprzeczny z niniejszą uchwałą” (§ 5 ust. 3),

- "Warunkiem przyznania pomocy zdrowotnej jest złożenie przez nauczyciela wniosku wraz z uzasadnieniem do dyrektora szkoły (placówki), lub do Starosty S. w przypadku, gdy wnioskodawcą jest dyrektor szkoły (placówki). Z wnioskiem o przyznanie zasiłku nauczycielowi może wystąpić opiekun, jeżeli nauczyciel nie jest zdolny do podejmowania decyzji w tym zakresie" (§ 8 ust. 1),

- "W przypadkupowołania komisji, o której mowa w § 5 ust. 2, dyrektor przed przyznaniem pomocy zdrowotnej zapoznaje się z jej opinią" (§ 9 ust. 1),

- „Dyrektor szkoły (placówki) informuje pisemnie nauczyciela, który złożył wniosek o przyznanie pomocy zdrowotnej, o przyznaniu lub odmowie przyznania tej pomocy" (§ 10 ust. 1).

Przywołane wyżej zapisy uchwały zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 72 ust. 1 KartaNauczU. Z brzmienia tego przepisu nie wynika bowiem, by wolą ustawodawcy było powierzenie podejmowania decyzji w przedmiocie przyznania nauczycielowi czy też nauczycielowi przebywającemu na emeryturze (rencie prawa do pomocy zdrowotnej dyrektorowi szkoły. Taki pogląd m.in. wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 270/08 teza II.

W kwestii dotyczącej braku możliwości powoływania przez dyrektorów szkół stosownych komisji, o których mowa w § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały, m.in. wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 265/07 stwierdził, iż: „...możliwość powołania komisji do rozpatrywania podań nauczycieli o przyznanie zasiłku, których zadaniem jest przyjmowanie i opiniowanie wniosków o przyznawanie pomocy zdrowotnej, a zatem utworzenie dodatkowych organów w szkołach prowadzonych przez gminę nie mieści się w kompetencjach rady. Zabieg taki, (...) prowadziłby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową”.

Ponadto w zdaniu drugim cyt. wyżej § 8 ust. 1 uchwały określono, że z wnioskiem o przyznanie zasiłku nauczycielowi może wystąpić opiekun, jeżeli nauczyciel nie jest zdolny do podejmowania decyzji w tym zakresie.

Powyższe uregulowanie również nie znajduje umocowania w treści art. 72 KartaNauczU, stanowiącego podstawę prawną podjętej uchwały. Z treści tego artykułu nie można bowiem wywieść kompetencji dla organu prowadzącego szkołę do rozszerzania katalogu podmiotów uprawnionych do występowania o pomoc na rzecz nauczyciela. W tym przypadku będą miały zastosowanie przepisy KC o pełnomocnictwie.

Rada Powiatu jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia normo charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowych zapisów uchwały Nr XXIII/142/13 Rady Powiatu w Suwałkach z dnia 21 lutego 2013 r. jest zasadne.

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach

z dnia 18 lipca 2008 r.

II SA/Ke 270/08

1. Za możliwość upoważnienia na podstawie przepisu art. 32 ustawy z 1998 r. o administracji rządowej w województwie do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych pracowników urzędu wojewódzkiego przemawiają względy natury celowościowej.
2. **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.**
3. Z uregulowania zawartego w art. 72 Karty Nauczyciela nie wynika, aby organ prowadzący dla każdej z prowadzonych przez siebie szkół oddzielnie, miał tworzyć fundusze z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla zatrudnionych w tych szkołach nauczycieli.
4. W zawartym w art. 72 Karty Nauczyciela prawie do określenia "rodzaje świadczeń" mieści się prawo do określenia maksymalnej wysokości świadczenia zdrowotnego, przyznawanego w formie pieniężnej.
5. Stwierdzenie, że "warunek dotyczący zatrudnienia uważa się za spełniony również wtedy, gdy nauczyciel jest zatrudniony w kilku szkołach, w każdej w wymiarze mniejszym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć, łącznie w wymiarze co najmniej połowy obowiązującego czasu", nie stanowi naruszającej prawo modyfikacji art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela.
6. Określenie przez jednostkę samorządu terytorialnego wysokości górnej granicy zasiłku pieniężnego przyznawanego w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, nie mieści się w upoważnieniu zawartym w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Renata Detka.

Sędziowie WSA: Dorota Chobian (spr.), Jacek Kuza.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 lipca 2008 r. sprawy ze skargi Gminy D. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 4 kwietnia 2008 r. znak: (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały dotyczącej pomocy zdrowotnej dla nauczycieli:

- I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części stwierdzającej nieważność paragrafu 1 ust. 2 i paragrafów od 2 do 10 Uchwały Rady Miejskiej w Daleszycach z dnia 29 lutego 2008 r. Nr XVIII/12/08,

II. oddala skargę w pozostałej części,

III. stwierdza, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części w jakiej zostało uchylone nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku,

IV. zasądza od Wojewody Świętokrzyskiego na rzecz Gminy D. 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

Uchwałą Nr XVIII/12/08 z dnia 29 lutego 2008 r. w sprawie przeznaczenia środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy, a także warunków i sposobu ich przyznawania, Rada Miejska w Daleszycach na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. Nr 142 z 2001 r. poz. 1591 z późn. zm.), art. 72 ust. 1 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. Nr 97 z 2006 r. poz. 674 z późn. zm.):

- w § 1 ust. 1 uchwaliła, że w budżecie miasta i gminy zabezpiecza się środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli szkół prowadzonych przez Miasto i Gminę D. wysokości 0,1 % planowanych rocznych środków na wynagrodzenie osobowe nauczycieli, a w ust. 2 tego paragrafu, że środkami finansowymi, o których mowa w ust. 1 dysponuje Burmistrz Miasta i Gminy;

- w § 2 ust. 1 określiła, że pomoc zdrowotna udzielana jest w formie zasiłku pieniężnego, w ust. 2 tego paragrafu, że wysokość jednorazowego zasiłku pieniężnego nie może przekraczać 40 % kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w danym roku kalendarzowym, ogłoszonego corocznie w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów w Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski" na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnych wynagrodzeniach (Dz. U. Nr 200 poz. 1679 ze zm.), a w ust. 3 tego paragrafu, że zasiłek pieniężny może być również przyznany na częściowe pokrycie kosztów zakupu sprzętu do rehabilitacji;

- w § 3 określiła, że zasiłek pieniężny mogą otrzymać nauczyciele, którzy leczą się z powodu choroby zawodowej nauczycieli, wypadku przy pracy, przewlekłej lub ciężkiej choroby, zarówno w publicznych jak i niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej, w miejscu zamieszkania lub poza nim, a także nauczyciele po zwolnieniu lekarskim, trwającym co najmniej 2 miesiące z powodu ciężkiego przebiegu choroby;

- w § 4 określiła, że z zasiłku pieniężnego uprawnieni nauczyciele mogą korzystać tylko raz w roku;

- w § 5 ust. 1 wskazała, że nauczyciel występujący o zasiłek pieniężny składa do Burmistrza Miasta i Gminy wnioski oraz odpowiednie dokumenty / zaświadczenie lekarskie, kartę informacyjną leczenia szpitalnego, skierowanie lub jego kopię na leczenie sanatoryjne, rachunki za poniesione koszty związane z leczeniem i rehabilitacją/, w ust. 2 tego paragrafu, że z wnioskiem o przyznanie zasiłku pieniężnego dla nauczycieli może także wystąpić rada pedagogiczna, że wnioski są rozpatrywane indywidualnie, według kolejności ich składania, i że w przypadkach szczególnych, do których zalicza się leczenie onkologiczne, pobyt w szpitalu, długotrwałe leczenie poszpitalne, wnioski rozpatrywane są poza kolejnością, w ust. 3 tego paragrafu, że wnioski nie spełniające określonych uchwałą wymogów będą odrzucane;

- w § 6 określono, że przy rozpatrywaniu podań nauczycieli bierze się pod uwagę nie tylko wysokość dodatkowych kosztów poniesionych przez nauczyciela w związku z przeprowadzeniem leczenia, ale również całokształt okoliczności, wpływających na sytuację materialną i rodzinną, takie jak choroba przewlekła, konieczność dalszego leczenia w domu, stosowanie specjalnej diety;

- w § 7 ust. 1 uchwały Rada Miejska wskazała, że zasady określone w niniejszej uchwale mają zastosowanie do nauczycieli zatrudnionych co najmniej w połowie obowiązującego wymiaru zajęć w szkołach prowadzonych przez Miasto i Gminę oraz nauczycieli emerytów i rencistów, objętych pomocą socjalną przez jednostki prowadzone przez Miasto i Gminę D., zwanymi dalej nauczycielami, z zastrzeżeniem ust. 2, w którym uchwalono, że warunek dotyczący zatrudnienia uważa się za spełniony również wtedy, gdy nauczyciel jest zatrudniony w kilku szkołach, w każdej w wymiarze mniejszym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć, łącznie w wymiarze co najmniej połowy obowiązującego wymiaru zajęć;

- w § 8 powierzyła wykonanie uchwały Burmistrzowi Miasta i Gminy D.;

- w § 9 wskazała, że uchwała podlega ogłoszeniu w dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego;

- w § 10 określiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2008 r.

W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że w myśl art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela do obowiązków organów prowadzących szkoły należy nie tylko coroczne przeznaczenie w budżecie odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli lecz również określenie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Zaskarżonym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach rozstrzygnięciem nadzorczym, działający z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego dyrektor wydziału na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdził nieważność całej tej uchwały.

W uzasadnieniu organ ten wskazał, iż uchwała została podjęta z naruszeniem prawa. Stosownie bowiem do art. 72 ust. 1 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego - w ramach środków przewidzianych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli - określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania. Delegacja ta nie obejmuje uprawnienia rady gminy do decydowania o wysokości świadczeń przyznawanych nauczycielom w ramach pomocy zdrowotnej. Przyjęcie zatem w § 2 ust. 3 uchwały, że wysokość jednorazowego zasiłku nie może przekraczać 40 % kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, dokonane zostało poza zakresem ustawowej delegacji do stanowienia aktów prawa miejscowego.

Organ wskazał ponadto, iż również § 1 ust. 2 i § 5 uchwały, przewidujące, że wnioski nauczycieli w sprawie przyznawania zasiłków pieniężnych rozpatruje Burmistrz, który jest organem uprawnionym do dysponowania środkami pieniężnymi przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, nie znajduje uzasadnienia prawnego. Świadczenia przyznawane nauczycielom w ramach pomocy zdrowotnej należą niewątpliwie do świadczeń, wynikających ze stosunku pracy. Zatem podmiotem uprawnionym do ich przyznawania jest dyrektor szkoły. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 256 z 2004 r. poz. 2572 ze zm.) dyrektor szkoły jest kierownikiem zakładu pracy, który w oparciu o art. 3- § 1 kodeksu pracy dokonuje za pracodawcę, to jest placówkę oświatową, wszelkich czynności z zakresu prawa pracy.

Organ nadzoru zakwestionował także § 7 uchwały wskazując, iż stosownie do art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela do otrzymania świadczeń przeznaczonych na pomoc zdrowotną uprawnieni są nauczyciele korzystający z opieki zdrowotnej, zatrudnieni w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć. Uprawnienia w tym zakresie zachowują również nauczyciele po przejściu na emeryturę lub rentę. W świetle tej regulacji Rada Miejska stanowiąc prawo w części określonej w § 7 uchwały nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji.

W rozstrzygnięciu nadzorczym wskazano ponadto, iż zastrzeżenia budzi również § 1 ust. 1 uchwały. W świetle bowiem art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela nie znajduje uzasadnienia prawnego ustalenie wysokości środków finansowych na pomoc w uchwale, określającej rodzaje świadczeń oraz warunki i sposób ich przyznawania.

W związku z powyższym zdaniem organu nadzoru stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zaskarżyła Gmina D., zarzucając w swojej skardze naruszenie:

- art. 61 § 4, art. 10 § 1, art. 8, art. 79 i 95 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym / zwanej dalej w skrócie u.s.g/, polegające na zaniechaniu zawiadomienia jej o wszczęciu postępowania, pozbawieniu jej prawa do czynnego udziału w sprawie, zaniechaniu działania, które pogłębiłoby zaufanie do organów Państwa i na pozbawieniu jej prawa do złożenia wyjaśnień;
- art. 11 k.p.a. i art. 91 ust. 5 u.s.g. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a., polegające na niewskazaniu przez Wojewodę, na czym polega odstępstwo przepisów uchwały od normatywnego wzorca i braku sprecyzowania jego skali / sprawdzenia, czy naruszenie prawa miało charakter kwalifikowany/;
- art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, polegające na naruszeniu kompetencji Rady Miejskiej w D. do określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania;
- art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. Nr 124 z 1994 r. poz. 607 ze zm.), art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, oraz art. 2 ust. 1 u.s.g., polegające na pozbawieniu Gminy D. prawnie chronionej samodzielności w realizowaniu ustawowo nałożonych zadań;
- art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, polegające na braku zachowania proporcjonalności "między zakresem interwencji ze strony Organu Nadzoru, znaczeniem interesów, jakie ma on chronić";
- art. 2 i 32 Konstytucji RP, polegające na dyskryminowaniu Gminy D. i jej nierównym traktowaniu w porównaniu z innymi gminami Województwa Świętokrzyskiego / akty prawa miejscowego innych gmin o takiej samej treści nie były przez Wojewodę Świętokrzyskiego unieważnione/;
- art. 91 ust. 1 u.s.g., polegające na zastosowaniu tego przepisu do całej uchwały oraz
- art. 32 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 80 z 2001 r. poz. 872 ze zm.) polegające na wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego przez osobę nieuprawnioną - dyrektora wydziału Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego zamiast przez Wojewodę lub Wicewojewodę Świętokrzyskiego.

W uzasadnieniu skargi Gmina D. zarzuciła, iż nie była powiadomiona o wszczęciu postępowania nadzorczego, w konsekwencji czego doszło do naruszenia praw proceduralnych, które to naruszenie ma istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia. Prawidłowe

bowiem zawiadomienie jej o wszczęciu postępowania spowodowałoby udzielenie organowi nadzoru wyjaśnień, które nie doprowadziłyby jej zdaniem do błędnego ustalenia przez ten organ stanu faktycznego i prawnego. Skarżąca zaprzeczyła, aby przy podejmowaniu uchwały wkroczyła w materię ustawową. Wskazała, iż sformułowanie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela pozwala radzie miejskiej na określenie wysokości jednorazowego zasiłku. Wiąże się to bowiem z określeniem wysokości środków finansowych, przeznaczonych na pomoc zdrowotną. Budżet gminy ma zawsze pewne ograniczenia. Bez określenia zaplanowanych środków i wysokości jednorazowego zasiłku doszłoby do takiej sytuacji, że pomoc uzyskałby ten kto pierwszy. W przyjętym rozwiązaniu Gmina zapewniła wszystkim potrzebującym tę pomoc i wszyscy będą traktowani równo, a nie "kto pierwszy ten lepszy". Zdaniem skarżącej działała ona w ramach przyznanych jej kompetencji, rozumianych jako zdolność organu administracyjnego do konkretyzowania praw i obowiązków podmiotów administrowanych, realizowaną bezpośrednio lub pośrednio za pomocą działań władczych i niewładczych oraz zdolność tworzenia norm powszechnie obowiązujących. W ocenie skarżącej art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela jest klasyczną normą kompetencyjną, kreującą stosunek prawny, w którym uczestniczą trzy podmioty: twórca normy kompetencyjnej, adresat tej normy - podmiot podległy kompetencji, który ma obowiązek zachowania się w odpowiedni sposób oraz podmiot uzyskujący kompetencję. Zdaniem skarżącej, jej działanie mieści się w przyznanych jej granicach samodzielności, rozumianej jako niezależność od administracji rządowej. Ograniczenia samodzielności mogą być wprowadzone wyłącznie w formie ustaw, jednak swoboda regulacyjna ustawodawcy też powinna być podporządkowana pewnym ograniczeniom, płynącym z wymagań ustawy zasadniczej, zarówno pod względem formalno-proceduralnym jak i materialnym. Wyrażona w Konstytucji zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej nakłada na Państwo - w tym jego organy - obowiązek stworzenia prawnych przesłanek udziału gminy w wykonywaniu władzy państwowej. Udział gminy w takim władztwie jest możliwy, jeżeli jej organy mają kompetencje, w tym stanowiące, a także mogą sankcjonować swoje działania. Art. 16 ust. 2 Konstytucji wyraźnie stanowi, że istotna część zadań publicznych przysługuje samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw i że tę część zadań samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Skarżąca podniosła, że takie same uregulowania wprowadziły inne gminy Województwa Świętokrzyskiego/ które zostały w skardze wymienione/ oraz, że takie treści zawarte są również w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego na terenie całego kraju. Zdaniem skarżącej skoro jej uchwały w ocenie Wojewody Świętokrzyskiego są niezgodne z prawem, podczas gdy takie same unormowania innych gmin są zgodne z prawem, świadczy to o jej dyskryminowaniu.

Gmina podniosła również, iż niezrozumiały jest jej zdaniem zarzut organu nadzoru, że na podstawie § 1 ust. 2 uchwały Burmistrz rozpatruje wnioski, skoro z przepisu tego wynika tylko, że Burmistrz dysponuje środkami finansowymi, a paragraf 5 uchwały stanowi tylko, że wnioski o pomoc zdrowotną składa się do Burmistrza.

Skarżąca zakwestionowała ocenę organu nadzoru, jakoby § 7 uchwały zmodyfikował treść art. 72 ust. 4 Karty Nauczyciela wskazując, że wykładnia celowościowa skłania do uznania, że uprawnienie do otrzymania pomocy zdrowotnej przysługuje nauczycielom, emerytom i rencistom, którzy byli wcześniej, przed odejściem na emeryturę i rentę, zatrudnieni w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć.

"Unieważniając" przepisy uchwały Wojewoda Świętokrzyski nie wywiódł z przepisów prawa rodzaju naruszenia prawa, a winno to być obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia

nadzorczego. Nadto zdaniem skarżącej za dopuszczalne uznać należy regulowanie przez organy administracji publicznej, w tym w drodze aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego, spraw zastrzeżonych dla tzw. materii ustawowej pod warunkiem, że odbywa się to na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w jego granicach. Ponadto można uznać, że sprawy materią tą nieobjęte mogą być przez administrację samodzielnie regulowane aktami normatywnymi, wydanymi już na podstawie ogólnych upoważnień kompetencyjnych.

Odnosnie zarzutu związanego z naruszeniem art. 32 ustawy o administracji rządowej w województwie skarżąca powołała się na wyrok NSA Wydział Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 20 marca 2001 r. sygn. II SA/Wr 444/1999.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Świętokrzyski wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do jej poszczególnych zarzutów wskazał, że w świetle obowiązujących przepisów konieczność wszczęcia postępowania w celu zastosowania środka nadzoru w stosunku do uchwał podejmowanych przez organy gminy nie jest oczywista, a ponadto zakwestionował konieczność zawiadamiania organu gminy uznając, iż jest to zbędne, w związku z czym brak doręczenia gminie takiego zawiadomienia nie ma wpływu na ocenę prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego. Postępowanie to służy bowiem eliminowaniu naruszeń prawa materialnego w uchwałach organów gmin. Przy sprawdzaniu zatem jedynie zgodności uchwały z prawem postępowanie wyjaśniające jest z reguły zbędne, nie ma bowiem potrzeby składania przez organy gminy wyjaśnień, a treść ustaw stanowiących kryterium oceny legalności uchwały tego nie wymaga. Wojewoda wskazał, że "pełne respektowanie obowiązku uprzedniego zawiadamiania jednostki samorządu terytorialnego o wszczęciu postępowania nadzorczego, a tym bardziej zapewnienie jej aktywnego udziału w nim z góry trzeba uznać za iluzję". Odnosząc to do rozpoznawanej sprawy Wojewoda wskazał, że udział skarżącej w postępowaniu, zakończonym wydaniem zaskarżonego rozstrzygnięcia był całkowicie zbędny dla osiągnięcia celu tego postępowania, którym była ocena zgodności z prawem badanej uchwały. Odnosnie naruszenia art. 72 Karty Nauczyciela wskazał, iż zakwestionowana przez niego uchwała jest wykonawczym aktem prawa miejscowego. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Zawarta w art. 72 Karty Nauczyciela norma kompetencyjna, upoważniająca radę gminy do określenia warunków i sposobu przyznawania świadczeń przeznaczonych na pomoc zdrowotną, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjęcia, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do ustalania wysokości tych świadczeń. Ponadto gdyby zamiarem ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do określenia oprócz kryteriów przyznawania świadczeń, również ich wysokości, to dałby temu wyraz w stosownym upoważnieniu, tak jak uczynił to w art. 30 ust. 6 oraz art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela. Regulując zatem kwestie określone w § 2 uchwały Rada Miejska przekroczyła zakres ustawowej delegacji do stanowienia aktów prawa miejscowego.

Ponadto zdaniem organu, z regulacji zawartych w § 1 ust. 2 oraz § 5 uchwały, wynikają kompetencje Burmistrza Miasta Gminy do rozpatrywania wniosków nauczycieli w sprawie przyznania świadczeń przeznaczonych na pomoc zdrowotną. Tymczasem świadczenia te

należą niewątpliwie do świadczeń wynikających ze stosunku pracy, zatem podmiotem uprawnionym do ich przyznawania jest dyrektor szkoły.

Stanowiąc w § 7 krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej, w świetle regulacji zawartych w art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela, Rada Miejska również przekroczyła zakres delegacji ustawowej, określonej w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Odnosząc się do zarzutu skargi, dotyczącego naruszenia art. 32 ustawy o administracji w województwie, organ wskazał, iż uznaje go za całkowicie bezzasadny i odwołał się do orzeczeń NSA we Wrocławiu z dnia 7 października 1991 r. sygn. SA/Wr 841/91, NSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2002 r. II SA/Kr 608/02, zgodnie z którymi na podstawie tego przepisu wojewoda może upoważnić Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli Urzędu Wojewódzkiego do wydania rozstrzygnięć nadzorczych.

Organ nadzoru wskazał, iż mając na uwadze zakres i wagę przedstawionych naruszeń prawa, którym należało przypisać cechę istotności, uchwała w całości dotknięta jest nieważnością. Z tych samych względów zarzut dyskryminowania Gminy jest całkowicie nietrafny.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga w znacznej części zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należało odnieść się do zarzutów, których uwzględnienie skutkowałoby koniecznością uchylecia całego zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, a mianowicie naruszenia przez organ nadzoru art. 32 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. Nr 80 z 2001 r. poz. 872 ze zm.), zwanej dalej w skrócie ustawą, oraz powołanych w skardze przepisów proceduralnych - ten ostatni zarzut jest wynikiem niezawiadomienia przez Wojewodę skarżącej o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Okolicznością bezsporną jest to, iż pod zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym podpisała się M. S., a z przystawionej pieczętki wynika, iż działała ona z upoważnienia Wojewody i że jest Dyrektorem Wydziału.

Z załączonego do akt sądowych już w toku postępowania sądowego upoważnienia wynika, iż w dniu 8 stycznia 2008 r. Wojewoda Świętokrzyski na podstawie art. 32 ustawy upoważnił M. S. - dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w K. do podpisywania rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych w stosunku do sprzecznych z prawem uchwał lub zarządzeń organów samorządowych w czasie jego nieobecności. W świetle tego dokumentu nie ulega wątpliwości, iż M. S. dysponowała upoważnieniem, o jakim mowa w art. 32 ustawy, pozostaje natomiast kwestia, czy Wojewoda Świętokrzyski mógł jej takiego upoważnienia udzielić.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej materii prezentowane są dwa odmienne stanowiska. W wyroku z dnia 20 marca 2001 r. /sygn. II SA/Wr 444/99/ NSA Wydział Zamiejscowy we Wrocławiu wskazał, iż przewidziana w art. 32 ustawy możliwość prawna dekoncentracji wykonywania kompetencji wojewody na pracowników urzędu wojewódzkiego nie obejmuje kompetencji do sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Swoje stanowisko uzasadnił tym, iż w art. 15 i 16 Konstytucji wyrażona jest zasada decentralizacji władzy. Jej wyrazem jest nie tylko powierzenie sprawowania władzy publicznej odrębnym od Państwa podmiotom, ale też zagwarantowanie tym podmiotom samodzielności oraz zapewnienie ochrony sądowej tej

samodzielności. Przyznanie samodzielności samorządowi znajduje wyraz prawny w konstrukcji prawnej nadzoru - art. 171 Konstytucji. Skoro Konstytucja przyznała wojewodzie kompetencje do sprawowania nadzoru, są to kompetencje, których organ ten nie może powierzyć do wykonywania innym organom lub pracownikom urzędu.

Odmienne stanowisko zajął w tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny - Wydział Zamiejscowy w Krakowie w wyroku z dnia 25 czerwca 2002 r. / sygn. II SA/Kr 608/02/. Wskazał, iż w art. 32 ustawy mowa jest o upoważnieniu do załatwienia określonych spraw w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest środkiem "załatwiającym sprawę nadzorczą" a użycie słów "a w szczególności" dowodzi, że ustawodawca obejmuje możliwością upoważnienia również wydawanie innych aktów. Wynikające z art. 32 upoważnienie do działania nie tylko "w imieniu" ale także i "na odpowiedzialność" wojewody nie oznacza przejścia kompetencji na jakiegokolwiek inny podmiot; jest to nadal kompetencja wojewody.

To drugie stanowisko podziela część doktryny / por. Paweł Chmielnicki - Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce Wydawnictwo LexisNexis Wydanie 1 str.40/. Za tym stanowiskiem opowiada się także skład orzekający w niniejszej sprawie. Pomijając bowiem przytoczone w skrócie argumenty, którymi kierował się NSA w sprawie II SA/Kr 608/02, to wskazać należy, iż za możliwością upoważnienia na podstawie tego przepisu do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych pracowników urzędu wojewódzkiego przemawiają względy natury celowościowej. Mogą się bowiem zdarzyć wypadki, kiedy z przyczyn natury obiektywnej / usprawiedliwiona nieobecność/, ani wojewoda ani też zastępujący go wicewojewoda nie mogą wydać rozstrzygnięcia nadzorczego w przewidzianym ustawowo czasie. Uznanie, iż tylko te konkretne osoby / wojewoda i jego zastępca/ mogą stwierdzić nieważność uchwały czy innego aktu, rażąco naruszającego prawo, spowodowałoby w takiej sytuacji to, iż akty te weszłyby w życie.

Odnosnie zarzutu naruszenia przepisów proceduralnych, będącego skutkiem niezawiadomienia Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego to wskazać należy, iż są one uzasadnione. Za ugruntowane już bowiem należy uznać stanowisko wynikające z orzecznictwa sądów administracyjnych, iż postępowanie nadzorcze wszczynane jest nie z mocy prawa lecz z urzędu, w związku z czym ma do niego zastosowanie art. 61 § 1 i 4 k.p.a. / por. uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 21 października 2002 r. sygn. OPS 9/02 - ONSA 2003/2/43, wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2007 r. sygn. II OSK 466/07 Lex nr 341371, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2005 r. II SA/Wr 145/05 NZS 2006/1/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10. czerwca 2005 r. sygn. II SA/Wa 1707/04 Lex nr 179134/. Dlatego też odmienne stanowisko, zaprezentowane przez Wojewodę Świętokrzyskiego w odpowiedzi na skargę / przytoczone szczegółowo we wcześniejszej części uzasadnienia/ nie może zasługiwać na aprobatę. Tym niemniej w ocenie Sądu zgodzić się należy z tym organem, iż w niniejszej sprawie brak zawiadomienia skarżącej o wszczęciu postępowania nadzorczego i uniemożliwienie jej w związku z tym złożenia wyjaśnień nie mogło mieć wpływu na treść rozstrzygnięcia /i takiego wpływu nie miało, skoro organ nadal w odpowiedzi na skargę podtrzymuje swoje stanowisko odnośnie sprzeczności uchwały/. W tej bowiem konkretnej sprawie nie zachodziła konieczność prowadzenia postępowania, mającego na celu ustalenie stanu faktycznego.

Odnosnie stwierdzonej przez organ nadzoru niezgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w D. z dnia 29 lutego 2008 r., to tylko co do jej § 1 ust. 1 Sąd podziela stanowisko Wojewody, iż narusza ona prawo. Mianowicie skoro w art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. Nr 97 z 2006 r. poz. 674 ze zm.) w sposób

jednoznaczny wskazane jest, iż organy prowadzące szkoły "przeznaczają corocznie w budżetach" odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, to oczywistym jest, iż w zwykłej uchwale, nie będącej uchwałą budżetową, Rada Miejska w D. nie mogła tej materii uregulować / takie stanowisko zajął również NSA Wydział Zamiejscowy w Rzeszowie w wyroku z dnia 25 września 2000 r. sygn. SA/Rz 420/00 OSS 20012 nr 2 poz. 59/. Ponieważ tryb podejmowania uchwały budżetowej został w sposób szczególny uregulowany w rozdziale 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i różni się on od trybu podejmowania zwykłych uchwał, będąca przedmiotem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego uchwała w tej części narusza w sposób istotny prawo, dlatego też w tej części rozstrzygnięcie nadzorcze uznać należy za prawidłowe.

Natomiast Sąd nie podziela stanowiska organu nadzoru, jakoby w pozostałej części zakwestionowana przez niego uchwała była sprzeczna z prawem.

Chociaż działający z upoważnienia Wojewody Dyrektor Wydziału stwierdził nieważność całej uchwały, to z uzasadnienia tego rozstrzygnięcia wynika, iż zostały przez niego zakwestionowane oprócz wskazanego już § 1 ust. 1 tylko § 1 ust. 2 w zw. z § 5 ust. 1, § 2 ust. 2 oraz § 7.

Sprzeczności z prawem § 1 ust. 2 uchwały/ zgodnie z którym środkami finansowymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli dysponuje Burmistrz/ i § 5 ust. 1, /zgodnie z którym nauczyciel występujący o zasiłek pieniężny składa wniosek do Burmistrza Miasta Gminy/, organ nadzoru upatruje w tym, iż jego zdaniem z uregulowań tych wynika, że to burmistrz ma rozpoznawać takie wnioski, podczas gdy nie należy to do kompetencji burmistrza lecz dyrektora szkoły. Swoje stanowisko Wojewoda uzasadnił tylko tym, iż świadczenia zdrowotne dla nauczycieli, o jakich mowa w art. 72 Karty Nauczyciela, są świadczeniami ze stosunku pracy. Z poglądem tym Sąd się nie zgadza. Przede wszystkim zauważyć należy, iż z preambuły do ustawy Karta Nauczyciela wynika, iż ustawa ta została uchwalona "mając na względzie doniosłą rolę oświaty i wychowania w Rzeczypospolitej Polskiej, pragnąc dać wyraz szczególnej randze zawodu nauczyciela...". Uregulowane w rozdziale 8 Karty Nauczyciela, zatytułowanym "ochrona zdrowia", w art. 72 prawo nauczycieli do dodatkowej - niezależnej od prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego - pomocy zdrowotnej wynika przede wszystkim z wykonywanego przez nich zawodu. Kwestia zatrudnienia w konkretnej szkole, aczkolwiek jest nierozzerwalnie związana z wykonywaniem zawodu, to jednak jest kwestią wtórną. Nauczyciel bowiem jest uprawniony do pomocy zdrowotnej, o jakiej mowa w art. 72 nie dlatego, że pracuje w konkretnej placówce ale dlatego, że jest nauczycielem, wykonującym swój zawód. Z całego zawartego w art. 72 uregulowania nie wynika, aby wolą ustawodawcy było powierzenie podejmowania decyzji w przedmiocie przyznania nauczycielowi czy też emerytowi/renciście prawa do takiego świadczenia dyrektorowi szkoły. Co więcej, względy celowościowe przemawiają za tym, aby wnioski o przyznanie takiej pomocy były rozpatrywane nie na szczeblu poszczególnych szkół lecz na szczeblu gminnym. Zgodnie z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w art. 72 ust. 1, wykonuje odpowiednio rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa. Zauważyć należy, iż regułą jest, że jeden organ prowadzi kilka, kilkadziesiąt, a nawet kilkaset szkół, tak jak to ma miejsce w większych gminach. Zdarza się również, iż nauczyciel wykonuje swój zawód w dwóch i więcej szkołach, pracując w każdej z nich na część etatu.

Z uregulowania zawartego w art. 72 nie wynika, aby organ prowadzący dla każdej z prowadzonych przez siebie szkół oddzielnie miał tworzyć fundusze z przeznaczeniem na

pomoc zdrowotną dla zatrudnionych w tych szkołach nauczycieli. Określone w budżecie gminy środki na ten cel mogą być przyznane nauczycielom lub emerytom, którzy wcześniej wykonywali zawód nauczyciela w którejś ze szkół, dla której jest ten sam organ prowadzący. 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. Mając to na uwadze, zdaniem sądu zawarte w § 1 ust. 2 i § 5 rozwiązanie nie narusza prawa.

Z uwagi na wyżej zaprezentowane przez Sąd stanowisko już bez znaczenia pozostaje podnoszona w skardze okoliczność, iż sama uchwała wprost nie stanowi, że to Burmistrz Miasta i Gminy w D. rozpoznaje wnioski.

Odnosnie § 2 ust. 2 uchwały, w którym Rada Gminy określiła, że wysokość jednorazowego świadczenia nie może przekraczać 40 % minimalnego wynagrodzenia to wskazać należy, co następuje:

Zgodnie z art. 72 ust. 1 organy prowadzące szkołę "...określają rodzaje świadczeń, przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania". Zdaniem organu nadzoru skarżąca określając maksymalną wysokość świadczenia pieniężnego przekroczyła zakres delegacji, wynikającej z tego przepisu. Z takim stwierdzeniem Sąd w niniejszej sprawie się nie zgadza. Jak już była o tym mowa, art. 72 jest jedynym ustawowym przepisem, "regulującym" kwestię dodatkowej pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, korzystających z opieki zdrowotnej. Zawiera on delegację dla organów prowadzących szkoły, którymi w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego są organy stanowiące tych jednostek, do uregulowania kwestii związanych z przyznawaniem tej pomocy zdrowotnej. Faktem jest, iż w art. 72 Karty Nauczyciela nie ma wprost stwierdzenia, że organy prowadzące szkołę określają również wysokość świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy, jednakże zdaniem Sądu prawo do określenia wysokości mieści się w tym przepisie w określeniu rodzaju świadczenia. Dokonując bowiem wykładni przy wykorzystaniu reguły logiki prawniczej a maiori ad minus należy dojść do przekonania, że skoro organ prowadzący szkołę może określić rodzaj świadczeń, a więc przykładowo przewidzieć udzielanie świadczeń w formie niepieniężnej i ich rodzaj, to tym bardziej jest on uprawniony do określenia, że świadczenie pieniężne będzie przyznawane do określonej wysokości, tak jak to zostało uregulowane w uchwale. Nie bez znaczenia przy rozstrzyganiu tej kwestii jest i to, że ustawodawca w żadnym przepisie ustawy nie zastrzegł kompetencji do określania wysokości świadczenia zdrowotnego w formie pieniężnej jakiemuś innemu organowi i całość problematyki związanej z przyznawaniem tych świadczeń zdrowotnych pozostawił w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego ich organom stanowiącym. Jedynym zaś ograniczeniem dla tych organów, jeśli chodzi o udzielanie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, jest uregulowanie zawarte w art. 91b ust. 1, przewidujące że do nauczyciela zatrudnionego w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć, nie stosuje się m.in. art. 72.

Ustawodawca nie zastrzegł dla organów państwowych żadnych uprawnień do ustalenia wysokości należnej nauczycielom z mocy z art. 72 Karty Nauczyciela pomocy zdrowotnej, takiego uprawnienia nie zastrzegł także dla organów wykonawczych gminy oraz dyrektorów szkół, a uchwalane przez organy samorządu terytorialnego, jako organy

prowadzące szkoły, zasady przyznawania tych świadczeń, regulują całą problematykę z tym związaną. Dlatego też nawet gdyby uznać, że określenie maksymalnej wysokości zasiłku pieniężnego na pomoc zdrowotną nie zawiera się w zawartym w art. 72 Karty określeniu "rodzaj świadczenia", to zdaniem Sądu określając tę wysokość organ gminy nie naruszył prawa. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z kolei zgodnie z art. 18 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Należy podzielić zawarte w skardze stanowisko, iż określenie w uchwale maksymalnej wysokości świadczenia zdrowotnego, przyznawanego w formie pieniężnej, jest uzasadnione. Między innymi bowiem od jego wysokości będzie zależało przeznaczenie w uchwale budżetowej odpowiednich środków finansowych.

Przed wszystkim jednak zdaniem Sądu, w zawartym w art. 72 Karty Nauczyciela prawie do określenia "rodzaje świadczeń" mieści się prawo do określenia maksymalnej wysokości świadczenia zdrowotnego, przyznawanego w formie pieniężnej. Powołane przez Wojewodę przepisy art. 54 ust. 7, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę...określa w trybie, o którym mowa w art. 30 ust. 6 wysokość dodatku mieszkaniowego oraz art. 30 ust. 6 pkt 1, zgodnie z którym ten sam organ określa wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, dotyczą wynagrodzeń nauczycieli, które to wynagrodzenia częściowo ustalane są w ustawie budżetowej - poprzez określenie kwoty bazowej, częściowo przez właściwego ministra a tylko określenie wysokości niektórych składników tego wynagrodzenia - wypłacanego w formie pieniężnej- pozostawiono organom prowadzącym szkoły. Dlatego też na podstawie tych przepisów nie można wnioskować, iż gdyby wolą ustawodawcy było pozostawienie organowi prowadzącemu szkołę uprawnienia do określenia wysokości świadczenia zdrowotnego, to w art. 72 Karty Nauczyciela wprost by takie unormowanie zawarł. Jak już wcześniej wspomniano, ustawodawca całą materię związaną z przyznawaniem pomocy zdrowotnej, o jakiej mowa w tym artykule przekazał organom prowadzącym szkoły i nie zachodziła potrzeba kazuistycznego wymieniania w tym przepisie, jakie dokładnie kwestie organy te mają uregulować stosowną uchwałą.

Przechodząc do kwestii zgodności z prawem § 7 uchwały, który został zacytowany we wstępnej części uzasadnienia to wskazać należy, iż ani z uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego ani też z odpowiedzi na skargę nie wynika w sposób jednoznaczny, w czym Wojewoda Świętokrzyski upatruje przekroczenia zakresu delegacji ustawowej, określonej w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela ani też dlaczego jego zdaniem Rada Miejska w D. dokonała modyfikacji materii ustawowej. W ocenie Sądu wykładnia § 7 uchwały prowadzi do wniosku, iż intencją organu gminy było podkreślenie, iż określone w uchwale zasady dotyczące przyznawania pomocy zdrowotnej mają zastosowanie tylko do tych nauczycieli, którzy są zatrudnieni w szkołach, dla których Rada Miejska w D. jest organem prowadzącym oraz do tych emerytów i rencistów, którzy wcześniej pracowali w szkołach, dla których organem prowadzącym była ta sama Rada Miejska w D. Zauważyć bowiem należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a więc akt, który stosownie do art. 40 u.s.g. obowiązuje na terenie gminy. Z reguły takie akty mają zastosowanie do wszystkich mieszkańców danej gminy. Tymczasem jeśli chodzi o tę konkretną uchwałę, to wynikające z niej uprawnienia nie wiążą się z faktem zamieszkiwania na terenie gminy D. lecz z faktem wykonywania pracy w szkole, dla której Rada Miejska w D. jest organem prowadzącym. W dzisiejszych czasach często zdarzają się sytuacje, że nauczyciele nie zamieszkują na terenie tej gminy, w której pracują. To samo dotyczy emerytów. Dlatego też nie można uznać, iż z

naruszeniem prawa skarżąca sprecyzowała, których dokładnie nauczycieli i emerytów oraz rencistów dotyczy uchwała i określiła, że jeśli chodzi o emerytów i rencistów, pomoc przysługuje tym, którzy są objęci pomocą socjalną, a więc pomocą, o której mowa w art. 53 i nast. Karty Nauczyciela. W ocenie Sądu zawarte w § 7 ust. 2 stwierdzenie, że "warunek dotyczący zatrudnienia uważa się za spełniony również wtedy, gdy nauczyciel jest zatrudniony w kilku szkołach, w każdej w wymiarze mniejszym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć, łącznie w wymiarze co najmniej połowy obowiązującego czasu" nie stanowi naruszającej prawo modyfikacji art. 91b ust. 1, zgodnie z którym do nauczyciela zatrudnionego w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć nie stosuje się szeregu przepisów, w tym art. 72.

O niedopuszczalnej modyfikacji można by mówić tylko wówczas, gdyby ustawodawca zastrzegł, że prawo do świadczenia z art. 72 ma tylko nauczyciel zatrudniony w jednej szkole, w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru. Skoro takiego zastrzeżenia nie ma, w ocenie Sądu Rada Miejska w D., jako organ prowadzący szkoły, władna była na mocy delegacji zawartej w art. 72 sprecyzować/ w ramach określenia warunków przyznawania pomocy/, kiedy nauczyciel spełnia wymóg otrzymania świadczenia, w szczególności, że spełnia go również wtedy, gdy pracuje w kilku podległych Radzie szkołach - łącznie co najmniej w połowie obowiązującego wymiaru.

Uzasadniony jest także zarzut, iż skoro organ nadzoru stwierdził nieważność całej uchwały, powinien był w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia nadzorczego wskazać czym się kierował, uchylając uchwałę w całości zamiast w części, co do której uznał, iż jest ona sprzeczna z prawem.

Zgodnie z art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt. Co prawda z literalnego brzmienia tego przepisu można by wnioskować, iż sąd winien uchylić całe zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, lecz w orzecznictwie przyjmuje się, iż na podstawie tego przepisu sąd może uchylić akt nadzoru zarówno w całości jak i w części / por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r. II OSK 235/05 Lex nr 196688/.

Jak była o tym mowa na wstępie rozważań, zasadnie organ nadzoru stwierdził nieważność § 1 ust. 1 uchwały, w związku z czym w tej części skarga na podstawie art. 151 p.p.s.a. podlegała oddaleniu. W pozostałej części, to jest stwierdzającej nieważność paragrafów od 1 ust. 2 do 10 uchwały zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze podlegało uchyleniu, o czym Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł na podstawie cytowanego wyżej art. 148 p.p.s.a.

Stosownie do art. 152 p.p.s.a. Sąd orzekł, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części, w jakiej zostało uchylone, nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł zgodnie z art. 200 p.p.s.a. uznając, iż nie zachodzą okoliczności, o jakich mowa w art. 206 p.p.s.a., do ich zasądzenia tylko w części.

Zdanie odrębne

Zdanie odrębne sędziego WSA Renaty Detki.

Zdanie odrębne dotyczy jedynie tej części wyroku, w której uchylone zostało zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego w zakresie, w jakim stwierdza nieważność § 2 ust. 2 uchwały nr XVIII/12/08 Rady Miejskiej w D. z dnia 29 lutego 2008 r., zwanej w dalszym ciągu uchwałą.

W mojej ocenie, zgodne z prawem jest bowiem stanowisko Wojewody, iż zapis zamieszczony w powyższym przepisie przekracza delegację ustawową zawartą w art. 72

ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn.Dz. U.06.97.674 ze zm.), a tym samym jest nieważny w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U.01.142.1591 ze zm.).

Bezspornym jest, że uchwała ma charakter normatywny i dotyczy wszystkich nauczycieli szkół prowadzonych przez Miasto i Gminę D. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest zatem źródłem obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który go ustanowił i jako akt prawa miejscowego, powinna spełniać wymogi określone w art. 94 Konstytucji. Wedle tego przepisu, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W niniejszym przypadku ustawą tą jest Karta Nauczyciela i to zapisy w niej zawarte, konkretnie w art. 72 ust. 1, określają tryb prawodawczy i zakres kompetencji organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego.

W doktrynie i w orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, a w szczególności zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym obowiązany jest działać ściśle w ramach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (por. uzasadnienie wyroków WSA we Wrocławiu: z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt SA/Wr 560/06 oraz z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 658/06). Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa i daje podstawę do podjęcia stosownego rozstrzygnięcia przez organ nadzoru w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała podjęta została w oparciu o powołany art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym 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.

Przepis § 2 ust. 2 uchwały określa natomiast wysokość jednorazowego zasiłku pieniężnego, który nie może przekraczać 40 % kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w danym roku kalendarzowym, ogłoszonego corocznie w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2002 r., nr 200, poz. 1697 ze zm.).

Zawarty w cytowanym przepisie uchwały zapis określa zatem wysokość należnego nauczycielowi zasiłku pieniężnego w ramach pomocy zdrowotnej, jaką zapewnić mają organy prowadzące szkołę, a konkretnie jego górną granicę po przekroczeniu której zasiłek nie może zostać przyznany. Dla oceny, czy taka regulacja mieści się w ramach delegacji ustawowej określonej w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, kluczowym będzie zatem odpowiedź na pytanie, czy ustalenie górnej wysokości zasiłku to "rodzaj świadczenia", "warunek" bądź "sposób" jego przyznawania.

W moim przekonaniu, pojęcie "rodzaj świadczenia" obejmuje wyłącznie formę pomocy np. finansową lub rzeczową. Został on uregulowany w § 2 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym pomoc zdrowotna udzielana jest w formie zasiłku pieniężnego.

Warunki przyznawania pomocy zdrowotnej, o jakich mowa w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela to z kolei przesłanki, jakie spełnić musi nauczyciel, aby skutecznie ubiegać się o pomoc określoną w uchwale np. długotrwała choroba, zakup lekarstw, sprzętu do rehabilitacji, koszty przejazdu do lekarza itp. Warunki przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli określone zostały w uchwale w § 2 ust. 2, § 3 i § 4.

Sposób przyznawania świadczenia to procedura, wedle której określone w uchwale prawo nauczyciela jest realizowane np. konieczność złożenia wniosku, odpowiednich dokumentów, rachunków itp. Postępowanie zmierzające do przyznania świadczenia ustanowione zostało w § 5 i 6 uchwały.

Jak widać z powyższego, kierując się zasadą ścisłej wykładni delegacji ustawowych, określenie przez jednostkę samorządu terytorialnego wysokości górnej granicy zasiłku pieniężnego przyznawanego w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, nie mieści się w upoważnieniu zawartym w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Nie jest bowiem ani rodzajem świadczenia ani też jednym z warunków jego przyznawania. Górna granica wysokości zasiłku nie może być także objęta zakresem "sposobu" przyznawania świadczeń.

W mojej ocenie, rację ma Wojewoda Świętokrzyski argumentując w odpowiedzi na skargę, że gdyby intencją ustawodawcy było upoważnienie organu prowadzącego szkołę do określenia wysokości świadczeń przyznawanych nauczycielom w ramach pomocy zdrowotnej, to dałby temu wyraz w treści art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, tak jak uczynił to w art. 30 ust. 6 czy art. 54 ust. 7 tej ustawy. W obu przepisach mowa jest bowiem o "wysokości stawek dodatków" za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, "wysokości i warunkach wypłacania składników wynagrodzenia" (art. 30 ust. 6 pkt 1 i 3 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2) oraz o "wysokości nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego" (art. 54 ust. 7).

Nie zgadzam się także ze stanowiskiem, że podstawę prawną do podjęcia uchwały określającej maksymalną wysokość zasiłku pieniężnego może stanowić przepis art. 6 ust. 1 czy 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które mają charakter norm generalnych, a ich uszczegółowienie znajduje się w poszczególnych ustawach. Przepis art. 6 ust. 1 stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy, ale tylko wówczas jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Uregulowanie zawarte w art. 6 ust. 1 nie może zatem oznaczać przyzwolenia dla organów gminy do podejmowania działań poza granicami prawa, a za takie należy uznać podjęcie aktu prawa miejscowego w sposób niezgodny z upoważnieniem ustawowym. Podobnie w przypadku art. 18 ust. 1 znajduje się odesłanie do ustaw; a w ramach zastrzeżenia "o ile ustawy nie stanowią inaczej" mieści się także nakaz podejmowania uchwał w zgodzie z delegacją ustawową. Tylko takie rozumienie powyższych przepisów zapewnia zachowanie porządku prawnego, a w jego ramach - zasady przestrzegania własnych kompetencji przez poszczególne organy państwowe i samorządowe.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej argumenty wyrażam pogląd, że zapis § 2 ust. 2 uchwały przekracza delegację ustawową zawartą w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, stanowiąc tym samym istotne naruszenie prawa. Dlatego rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego stwierdzające nieważność uchwały w tej części uważam za prawidłowe, zaś skargę Gminy D. w tym zakresie - za niezasadną.

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

z dnia 18 marca 2008 r.

III SA/Łd 94/08

1. Wolą ustawodawcy, określoną w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, jest powierzenie organowi prowadzącemu szkołę dysponowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, które musi przewidzieć w swoim budżecie. **Umieszczenie w planach finansowych szkół środków pieniężnych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, którymi zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty dysponuje dyrektor, jest przekroczeniem delegacji ustawowej.** Stwarza to, nieprzewidzianą przepisami prawa sytuację, iż powstanie nie jeden fundusz na poziomie organu prowadzącego szkoły, ale wiele funduszy, którymi dysponować będą dyrektorzy szkół. Skoro organ prowadzący szkoły wyodrębnił w ramach swojego budżetu fundusz na cel określony w art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela, zobowiązany jest do dysponowania nim samodzielnie.

2. Uprawnienie organu prowadzącego szkoły do określenia rodzajów świadczeń pomocy zdrowotnej, warunków i sposobu ich przyznawania nie oznacza, że organ ten ma kompetencje do nakazania dyrektorom szkół powoływania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze administracyjnej przyznawania świadczeń.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Łuczyńska.

Sędziowie WSA: Krzysztof Szczygieski, Asesor Ewa Alberciak (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi po rozpoznaniu w dniu 18 marca 2008 r. na rozprawie sprawy ze skargi Miasta Łódź na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 21 grudnia 2007 r. nr ON.I.0911/379/07 w przedmiocie określenia rodzajów oraz warunków i sposobu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli;

oddala skargę

Uzasadnienie faktyczne

Pismem z dnia 10 grudnia 2007 r., na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), Wojewoda Łódzki zawiadomił Radę Miejską w Łodzi, że w dniu 21 listopada 2007 r. zostało wszczęte z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Rady Miejskiej w Łodzi nr XXI/441/07 z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie określenia rodzajów oraz warunków i sposobu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Miasto Łódź, w tym nauczycieli będących emerytami i rencistami.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 17 grudnia 2007 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi wskazał m.in., że przepis art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela został sformułowany w sposób ogólny i nie zawiera w odniesieniu do sposobu regulacji kwestii pomocy zdrowotnej dla nauczycieli przez organy prowadzące żadnych dodatkowych

wytycznych. Przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi rozwiązanie stanowi, zatem realizację istniejącej na gruncie przepisu art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela swobodę kształtowania przez organ prowadzący sposobu przyznawania świadczeń, w zakresie, którego mieści się również wskazanie podmiotów dysponujących funduszem zdrowotnym, w tym przypadku - jednostek budżetowych Miasta Łodzi.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 21 grudnia 2007 r. nr ON.I-0911/379/07, wydanym na podstawie art. 85 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Wojewoda Łódzki stwierdził nieważność uchwały nr XXI/441/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie określenia rodzajów oraz warunków i sposobu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Miasto Łódź, w tym nauczycieli będących emerytami i rencistami.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda Łódzki wyjaśnił, że uchwałą nr XXI/441/07 z dnia 15 listopada 2007 r. Rada Miejska w Łodzi przyjęła Regulamin przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Miasto Łódź. W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru powziął wątpliwość, co do uregulowań zawartych w tym Regulaminie, tj. w § 3 ust. 2 oraz w § 5, z których wynika, iż kompetencje w zakresie dysponowania środkami przeniesiono na poziom szkół. Rada Miejska na skutek zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie podzieliła poglądu wyrażonego w zawiadomieniu.

Organ nadzoru stwierdził, że podjęta uchwała pozostaje w sprzeczności z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem 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 przyznawania. Tak, więc wolą ustawodawcy, z braku innych regulacji, było powierzenie administrowania wyżej wymienionym funduszem organowi prowadzącemu szkołę. Nie jest wykluczone, aby organ prowadzący w drodze odrębnych przepisów powierzył dyrektorom szkół podejmowanie konkretnych czynności w zakresie dysponowania przez nich środkami funduszu, powołania komisji, przyznawania świadczeń, ale taka możliwość winna wynikać z zapisów Regulaminu. Odmienna interpretacja zapisów ustawowych w praktyce doprowadziłaby do sytuacji, że powstanie nie jeden fundusz na poziomie organu prowadzącego, ale wiele funduszy funkcjonujących na poziomie szkół. Tymczasem z § 3 ust. 2 regulaminu wynika, iż środki finansowe umieszcza się w planach finansowych szkół.

Organ nadzoru wskazał, że w sprzeczności z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela pozostają także zapisy § 5 Regulaminu. Skoro "fundusz zdrowotny" funkcjonuje przy organie prowadzącym i pozostaje w jego administracji, to tym samym powołanie komisji do rozpatrywania wniosków nauczycieli o przyznanie zasiłków pozostaje w kompetencji organu prowadzącego.

Organ nadzoru wyjaśnił, że kompetencje organów szkoły normuje ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt 3 uprawnienia dla dyrektorów szkół do powoływania dodatkowego organu szkoły, jakim miałyby być taka komisja, wynikać muszą ze statutu danej szkoły.

Wojewoda Łódzki wskazał, że w § 4 ust. 4 Regulaminu wskazany został krąg podmiotów, które mogą wystąpić o przyznanie pomocy zdrowotnej w imieniu nauczyciela. Uprawnienia takiego nie można przypisać radzie pedagogicznej. Kompetencje rady pedagogicznej

wymienione są enumeratywnie w art. 41 ust. 1 oraz w art. 42 ustawy o systemie oświaty, tak, więc w tym 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 Regulaminie stanowi nieuprawnione rozszerzenie ustawowych kompetencji rady.

W skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Miasto Łódź zarzuciło naruszenie przepisów prawa materialnego: art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela poprzez przyjęcie, że Rada Miejska w Łodzi nie miała prawa określić kompetencji, w zakresie dysponowania środkami finansowymi dot. pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, dla dyrektorów szkół; art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Łodzi jest sprzeczna z prawem; art. 60 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty poprzez przyjęcie, że komisja do spraw przyznawania świadczeń zdrowotnych ma status organu szkoły, do której odnoszą się zapisy tego artykułu.

Wskazując na powyższe uchybienia, na podstawie art. 148 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, strona skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz obciążenie Wojewody Łódzkiego kosztami postępowania w sprawie.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że jako podstawa prawna uchwały nr XXI/441/07 powołany został art. 72 ust. 1 i 4 w związku z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. Rodzaje oraz warunki i sposób przyznawania świadczeń określone zostały w "Regulaminie przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Miasto Łódź" stanowiącym załącznik do ww. uchwały. W ocenie skarżącego stanowisko organu nadzoru jest błędne, a przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nie narusza prawa. Z zapisu art. 72 ust. 1 w związku z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela wynika, wprost, że organy prowadzące szkoły, w tym przypadku Rada Miejska w Łodzi, przeznacza corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, określa rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej mocy oraz warunki i sposób ich przyznawania. Wypełniając dyspozycję wskazanego art. 72 ust. 1 Rada Miejska w Łodzi w przedmiotowej uchwale przyjęła model dysponowania środkami finansowymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli:

- 1) przeznaczając corocznie w budżecie Miasta Łodzi środki finansowe w wysokości 0,3 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenie osobowe nauczycieli i umieszczając je w planach finansowych szkół (§ 3 regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli...). Stosownie do regulacji art. 165 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) budżet Miasta Łodzi zawiera także plany przychodów i wydatków m.in. jednostek budżetowych (szkół). Zapis § 3 ust. 3 nie stanowi naruszenia art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela z uwagi na fakt, że plany te stanowią element budżetu Miasta Łodzi. Tym samym spełniony został warunek przeznaczenia w budżecie Miasta Łodzi środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli,
- 2) określając rodzaje przyznawanych świadczeń (§ 4 ust. 1 regulaminu),
- 3) określając warunki i sposób przyznawania świadczeń (§ 4 ust. 2 - 5 i § 5 regulaminu).

Strona skarżąca podała, że z przepisu art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wbrew temu, co uznał organ nadzoru, nie wynika, aby ustawodawca powierzył Radzie Miejskiej w Łodzi,

jako organowi prowadzącemu w tym przypadku, administrowanie "funduszem zdrowotnym", jak określił to organ nadzoru. Zdaniem strony skarżącej administrowanie jest synonimem zarządzania, wykonywania, obsługi i na pewno nie mieści się w kompetencjach Rady Miejskiej w Łodzi, jako organu stanowiącego i kontrolnego, w szczególności w odniesieniu do art. 72 ust. 1 ww. ustawy. Przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi rozwiązania zawarte w przedmiotowej uchwale stanowią istniejącą na gruncie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela swobodę kształtowania sposobu i warunków przyznawania świadczeń, w zakresie, którego mieści się również wskazanie podmiotów dysponujących "funduszem zdrowotnym", w tym przypadku jednostek budżetowych Miasta Łodzi (szkół). Rada Miejska w Łodzi wykonując na gruncie art. 72 ust. 1 kompetencje organu prowadzącego określiła m.in. warunki i sposób przyznawania świadczeń pomocy zdrowotnej, przewidując udział szkół prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego w realizacji tego zadania i dysponowania środkami "funduszu zdrowotnego". Podnoszona przez organ nadzoru teza, jakoby intencją ustawodawcy było utworzenie jednego funduszu zdrowotnego dla nauczycieli, nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym. Co więcej, godzi ona w realizowany na początku przemian ustrojowych proces decentralizacji zadań publicznych oraz burzy wypracowaną w tym zakresie praktykę realizowania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli przez szkoły. Ponadto działa na szkodę beneficjentów tej pomocy, bowiem w tak dużej jednostce samorządu terytorialnego jak Miasto Łódź nie byłaby możliwa w pełni rzetelna ocena sytuacji zdrowotnej i materialnej wnioskodawcy z poziomu organu prowadzącego. Sytuacja taka mogłaby nawet prowadzić do niecelowości niektórych form pomocy udzielanych przez podmiot, który miałby realizować to zadanie. Przedmiotowa uchwała była upoważnieniem dla dyrektorów szkół do podejmowania konkretnych czynności do dysponowania funduszem, co wynika z treści regulaminu. Brak jest podstaw prawnych do twierdzeń, że upoważnienie to musi mieć charakter odrębny. Strona skarżąca podniosła, że statusu organu szkoły nie można przypisać komisji do spraw przyznawania świadczeń zdrowotnych. Nie jest ona, bowiem organem szkoły, o którym stanowi ustawa o systemie oświaty. Nie odnoszą się do niej, zatem zapisy, art. 6o ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, jak uważa organ nadzoru. Wątpliwe jest również, aby z przepisów tejże ustawy wyprowadzić można było tezę o powoływaniu jakichkolwiek innych organów, poza wynikającymi z przepisów ustawowych. Przy realizacji upoważnienia wynikającego z art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela uwzględnione zostały w uchwale regulacje prawne wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących. Zdaniem strony skarżącej, tak jak w przypadku dyrektora szkoły, tak i rady pedagogicznej w zakresie jej działań opiniodawczych katalog kompetencji obu organów nie jest zamknięty, o czym świadczy użycie słów "w szczególności" w art. 39 ust. 1 i art. 41 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, co oznacza, że w tym zakresie nie można mówić o nieuprawnionym rozszerzeniu kompetencji rady pedagogicznej.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Łódzki wnosił o jej oddalenie. Wskazał, iż w jego ocenie wolą ustawodawcy było powstanie jednego funduszu na poziomie organu prowadzącego z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę, na mocy, której środki zostały umieszczone w planach finansowych szkół, a ich podziału mają dokonywać komisje, na których skład oraz sposób dzielenia środków nie ma wpływu organ prowadzący szkoły, gdyż dyrektorzy powołują komisje. Zdaniem organu nadzoru powstanie na poziomie organu prowadzącego jednego funduszu nie musi powodować braku rzetelnej oceny sytuacji zdrowotnej nauczyciela. Istnieje możliwość takiego ustalenia składu komisji, aby w przypadku, gdy rozpatrywana byłaby sprawa

pomocy dla danego nauczyciela zasiadali w niej przedstawiciele szkoły, w której nauczyciel jest lub był zatrudniony. W ocenie Wojewody Łódzkiego powstanie kilku funduszy powoduje rozdrobnienie środków i może powodować sytuację, że w jednej szkole środki będą przyznawane nauczycielom, którzy mniej będą potrzebować pomocy z uwagi na brak innych beneficjentów, w innej zaś, bardziej potrzebującej, z uwagi na niedostateczną ilość nie uzyskają pomocy. Organ nadzoru wskazał, że nie zgadza się ze stanowiskiem strony skarżącej, iż katalog kompetencji rady pedagogicznej jest otwarty, trudno, bowiem zaliczyć do kompetencji opiniotwórczych prawo wystąpienia do komisji o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. W myśl zaś § 2 art. 1 cyt. ustawy kontrola, o której mowa w § 1 sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawie skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Aktem nadzoru jest m.in. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody.

Podstawę prawną rozstrzygnięcia nadzorczego stanowiły przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Stosownie do treści art. 85 tej ustawy nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia (art. 90 ust. 1 ustawy).

Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia (art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 21 grudnia 2007 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XXI/441/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie określenia rodzajów oraz warunków i sposobu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Miasto Łódź, w tym nauczycieli będących emerytami i rencistami.

Wojewoda Łódzki wydał zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały, a więc nie naruszył art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie zachowania terminu do orzekania o nieważności uchwały.

Dokonując oceny legalności przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego Sąd stwierdził, że skarga Miasta Łódź nie zasługuje na uwzględnienie.

Istotą regulacji prawnej zawartej w rozdziale 8 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) jest ochrona zdrowia nauczycieli. Zgodnie z art. 72 ust. 1 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 przeznaczonych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1, zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę lub rentę bez względu na datę przejścia na emeryturę lub rentę (art. 72 ust. 4 ustawy).

W powyższych przepisach ustawodawca przewidział dodatkową formę pomocy zdrowotnej dla nauczycieli. Przepis ust. 1 art. 72 zawiera szczegółowe upoważnienie do określenia przez organ prowadzący szkołę w drodze uchwały rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli. Zobowiązuje organy prowadzące szkoły do zapewnienia w swoich budżetach odpowiednich środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, nie precyzując tylko, co należy rozumieć pod pojęciem odpowiednie. Oznacza to, że organ prowadzący szkołę musi przewidzieć w swoim budżecie środki na pomoc zdrowotną i pomoc ta dotyczy nauczycieli, również tych, którzy przeszli na emeryturę lub rentę, dyskusyjna jest tylko wysokość tej pomocy.

Upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela, stanowiące podstawę wydania aktu prawa miejscowego, wymusza takie formowanie przepisów lokalnych, by między nimi a ustawą możliwe było stwierdzenie istnienia podwójnej więzi: formalnej i materialnej. Realizując upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 ustawy organ prowadzący szkołę musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99 OTK 2000/5/141 stanął na stanowisku, że: "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).

Zauważyć należy, że jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji. Konsekwencją wydania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, nawet, jeżeli służyłoby to wykonaniu ustawy, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004 r., str. 229).

W niniejszej sprawie, zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXI/441/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie określenia rodzajów oraz warunków i sposobu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych

prowadzonych przez Miasto Łódź, w tym nauczycieli będących emerytami i rencistami, na pomoc zdrowotną dla nauczycieli przeznaczają się corocznie w budżecie Miasta Łodzi środki finansowe w wysokości 0,3 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Środki, o których mowa w ust. 1, nalicza się każdego roku i umieszcza w planach finansowych szkół (ust. 2 § 3 Regulaminu). W myśl § 5 ust. 1 Regulaminu w celu realizacji zadań, związanych z udzieleniem pomocy zdrowotnej nauczycielom, dyrektorzy szkół powołują komisje w składzie:

1. przewodniczący - wicedyrektor, a w szkołach, których nie ma wicedyrektora, nauczyciel wyznaczony przez dyrektora;
2. członkowie - po jednym przedstawicielu:
 - a) rady pedagogicznej,
 - b) organizacji związkowych funkcjonujących w szkole lub placówce oświatowej.

Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy Rada Miejska w Łodzi podejmując uchwałę nr XXI/441/07 z dnia 15 listopada 2007 r., nie przekroczyła upoważnienia zawartego w art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela, stanowiącego podstawę do jej podjęcia, umieszczając środki finansowe na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w planach finansowych szkół, a kompetencje w zakresie ich podziału powierzając komisjom powołanym w poszczególnych szkołach przez dyrektorów tych szkół.

W ocenie Sądu, zasadne jest stanowisko organu nadzoru, że powyższe jest sprzeczne z art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela. Wolą ustawodawcy, określoną w art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela, było powierzenie organowi prowadzącemu szkołę (w tym przypadku radzie gminy) dysponowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, które musi przewidzieć w swoim budżecie. Umieszczenie w planach finansowych szkół środków pieniężnych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, którymi zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty dysponuje dyrektor, jest przekroczeniem delegacji ustawowej. Stwarza to, jak słusznie zauważa organ nadzoru, nieprzewidzianą przepisami prawa sytuację, iż powstanie nie jeden fundusz na poziomie organu prowadzącego szkoły, ale wiele funduszy, którymi dysponować będą dyrektorzy szkół.

Ponadto, w ocenie Sądu, przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi rozwiązanie w zakresie realizacji zobowiązania wynikającego z art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela prowadzi do sytuacji, w której szkoły, w stosunku do których jest ona organem prowadzącym, otrzymują jednakową kwotę środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Zauważyć należy, iż art. 72 ustawy stanowi o formie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli i to nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, a nie o pomocy dla szkół, których dyrektorzy mieliby decydować o dysponowaniu środkami finansowymi na pomoc zdrowotną dla swoich nauczycieli. Rozwiązanie przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi mogłoby prowadzić do sytuacji, w której pomoc byłaby przyznawana nauczycielom niekoniecznie faktycznie tej pomocy potrzebującym, gdyż dyrektor szkoły dysponowałby niewykorzystanymi środkami finansowymi umieszczonymi w planie finansowym szkoły.

Skoro organ prowadzący szkoły wyodrębnił w ramach swojego budżetu fundusz na cel określony w art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela, zobowiązany był do dysponowania

nim samodzielnie. Zdaniem Sądu, wbrew zarzutom skargi, powyższe nie stanowi zagrożenia dla procesu decentralizacji zadań publicznych.

Przeniesienie na dyrektorów szkół kompetencji do tworzenia w poszczególnych szkołach komisji udzielającej pomocy zdrowotnej dla nauczycieli tej szkoły także wykracza poza upoważnienie ustawowe. Uprawnienie organu prowadzącego szkoły do określenia rodzajów świadczeń pomocy zdrowotnej, warunków i sposobu ich przyznawania nie oznacza, że organ ten ma kompetencje do nakazania dyrektorom szkół powoływania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze administracyjnej przyznawania świadczeń. Powoływanie komisji wykraczających poza strukturę ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) stanowi naruszenie prawa.

Kompetencje organów szkoły normuje ustawa o systemie oświaty. Ustawa ta nie jest luźnym zbiorem przepisów. Uprawnienie dla dyrektorów szkół do powoływania dodatkowego organu szkoły, jakim miałyby być komisja udzielająca pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, wynikać musi ze statutu danej szkoły. Zgodnie, bowiem z art. 60 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty określenie organów szkoły i ich kompetencji następuje w statucie szkoły. Jak wynika z art. 58 ust. 6 w związku z art. 5c pkt 1 ustawy o systemie oświaty, pierwszy statut szkole nadaje organ założycielski w formie uchwały rady gminy. Wszelkie zaś zmiany statutu szkoły następują bądź w drodze uchwały rady szkoły (art. 50 ust. 2 pkt 1), bądź w braku takiego organu w szkole w drodze uchwały rady pedagogicznej (art. 52 ust. 2). Rada gminy nie jest, więc kompetentna do stanowienia o organach szkoły w drodze innej niż statut szkoły i tylko o tyle, o ile jest to nowotworzona szkoła, której rada nadaje pierwszy statut. W sytuacji zaś, gdy jest to szkoła już funkcjonująca wprowadzenie dodatkowego organu szkoły (poza organami obligatoryjnymi przewidzianymi ustawą o systemie oświaty) wymagałoby zmiany statutu, do czego wyłącznie uprawniona jest rada szkoły, a w jej braku rada pedagogiczna.

Taki pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 7 listopada 2007 r. III SA/Łd 601/07 (niepublikowany), który Sąd w tym składzie w pełni podziela.

Wobec powyższego zamieszczenie w § 5 ust. 1 - 8 Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zapisów dotyczących powoływania przez dyrektorów komisji udzielającej pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, określania ich składu i zadań, narusza przepisy prawa. Rada gminy, poza przypadkiem utworzenia nowej szkoły i nadania jej pierwszego statutu w ramach aktu założycielskiego, nie może bez wyraźnego upoważnienia, własną uchwałą tworzyć organów szkoły. Przepisy ustawy o systemie oświaty, bowiem ściśle określają organy szkoły i nie przewidują możliwości tworzenia komisji do spraw przyznawania świadczeń zdrowotnych. Utworzona przez dyrektorów szkół komisja, jak słusznie zauważa strona skarżąca, nie byłaby organem szkoły.

Zdaniem Sądu, skoro komisja udzielająca pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, nie byłaby organem szkoły, mogłaby, więc mieć wyłącznie charakter pomocniczy, co wyklucza możliwość przypisania jej formalnej roli procesowej, udziału w postępowaniu decyzyjnym.

Odnosząc się do zapisów § 4 ust. 4 Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli dotyczących podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczyciela, za jego zgodą, wskazać należy, że zastrzeżenia budzi kompetencja rady pedagogicznej do złożenia wniosku w imieniu nauczyciela. Rada pedagogiczna, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, jest organem kolegialnym szkoły, której kompetencje stanowiące wymienione są enumeratywnie w art. 41 ust. 1 i obejmują: zatwierdzanie planów pracy szkoły lub placówki po zaopiniowaniu

przez radę szkoły lub placówki, podejmowanie uchwał w sprawie wyników klasyfikacji i promocji uczniów, podejmowanie uchwał w sprawie innowacji i eksperymentów pedagogicznych w szkole lub placówce, po zaopiniowaniu ich projektów przez radę szkoły lub placówki, ustalenie organizacji doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły lub placówki oraz podejmowanie uchwał w sprawach skreślenia z listy uczniów. W ust. 2 art. 41 wskazany został katalog spraw, które rada pedagogiczna opiniuje w szczególności. Art. 42 ust. 1 stanowi, że rada pedagogiczna przygotowuje projekt statutu szkoły lub placówki albo jego zmian i przedstawia do uchwalenia radzie szkoły. Rada pedagogiczna może także wystąpić z wnioskiem o odwołanie nauczyciela ze stanowiska dyrektora lub z innego stanowiska kierowniczego w szkole lub placówce (art. 42 ust. 2).

Tak, więc w katalogu kompetencji rady pedagogicznej nie znajduje się uprawnienie do złożenia w imieniu nauczyciela wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej. Zdaniem Sądu, uprawnienia tego, nie można zaliczyć do kompetencji opiniodawczych rady pedagogicznej. A zatem zapis Regulaminu stanowi nieuprawnione rozszerzenie ustawowych kompetencji rady.

Sąd stwierdził, więc, iż zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 21 grudnia 2007 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XXI/441/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie określenia rodzajów oraz warunków i sposobu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Miasto Łódź, w tym nauczycieli będących emerytami i rencistami, nie narusza prawa. Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 151 powołanej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.