



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 16 grudnia 2025 r.

Poz. 6239

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WNK.IV.4131.13.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 27 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XI/85/25 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

UZASADNIENIE

W dniu 20 lutego 2025 r. Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego podjęła uchwałę nr XI/85/2025 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Zawiadomieniem z dnia 20 marca 2025 znak: WNK.IV.4131.13.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Burmistrz Miasta Aleksandrowa Kujawskiego w wyznaczonym terminie nie ustosunkował się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 1 i 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 72 ust.1 w związku z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 z późn.zm) , zwanej dalej „ustawą”. Regulamin Funduszu Zdrowotnego dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolu i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski stanowi Załącznik do uchwały.

Stosownie do brzmienia art. 72 ust. 1 ustawy niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczą 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. 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 redakcji zacytowanego wyżej przepisu wynikają dla organu prowadzącego - w tym wypadku kompetencje organu prowadzącego wykonuje Rada Miejska w Aleksandrowie Kujawskim - dwa obowiązki. Pierwszy dotyczący corocznego przeznaczenia w budżetach odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną, powinien być zrealizowany przez Radę poprzez zabezpieczenie w budżecie odpowiednich środków w drodze uchwały budżetowej. Drugi zaś obowiązek, dotyczący określenia rodzaju przyznawanych świadczeń, a także warunków i sposobu ich przyznania, wymaga podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Równocześnie podkreślenia wymaga, że z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że w jej

treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W § 1 ust. 2 pkt 1 Załącznika do uchwały stworzono krąg podmiotów uprawnionych, podczas gdy uprawnionych określa w tej sprawie przepis art. 72 ust. 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru w ramach delegacji ustawowej ujętej w powyższym artykule nie mieści się upoważnienie do określania kręgu osób uprawnionych do uzyskania pomocy zdrowotnej. Kwestię tę bowiem przesądził jednoznacznie ustawodawca w cytowanych zapisach ustawy. Nie należy zapominać, że akty podejmowane na gruncie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowią akty prawa miejscowego - przepisy prawa powszechnie obowiązującego (potwierdza to orzecznictwo, m.in. „zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 marca 2008 r., sygn. akt III SA/ŁD 94/08, publ. Lex nr 490095).

Organ nadzoru zauważa, że w przepisie zawartym w § 3 ust. 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały określono kryteria (warunki) od których uzależniona będzie wysokość przyznanej pomocy zdrowotnej. Powyższe nie stanowi bowiem "rodzaju świadczenia", gdyż pojęcie to obejmuje wyłącznie formę pomocy - finansową lub rzeczową, "warunku" przyznania pomocy (warunek, to bowiem przesłanka, jaką nauczyciel musi spełniać, aby skutecznie ubiegać się o pomoc np. długotrwała choroba, zakup lekarstw itp.), ani też "sposobu przyznawania pomocy" (przez sposób przyznawania pomocy należy rozumieć procedurę, według której określone prawo nauczyciela jest realizowane, np. konieczność złożenia wniosku, przedłożenia odpowiednich dokumentów. (por. Rozstrzygnięcie Nadzorcze z dnia 28 czerwca 2018 r., znak NK-I.4131.100.2018.ASzc, Dz.Urz.Woj.Lubuskiego z 2018 r., poz. 1611). Wskazać przy tym należy, że warunki przyznawania pomocy ustalono w § 3 ust. 1 Załącznika, w związku z tym przedmiotowy zapis wykracza poza delegację zawartą w art. 72 ust. 1 ustawy.

Z przepisu zawartego w § 5 ust. 1 analizowanego Załącznika do uchwały wynika, że „do wniosku o przyznanie świadczenia pieniężnego należy dołączyć” dokumenty wymienione w pkt 1-5, co należy odczytywać jako obowiązek wnioskodawcy. Tak sformułowany zapis w połączeniu z rygorem wynikającym z § 4 ust. 3, że „w przypadku nieusunięcia braków formalnych w terminie (...), wniosek będzie pozostawiony bez rozpoznania”, nie znajduje umocowania w delegacji do wydania badanego aktu prawa miejscowego. (vide: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1360/20, publ. Lex nr 3125791). Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na uregulowanie zawarte w § 5 ust. 4 Załącznika, które również wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Przepis ustanawia nieprzewidziane prawem kompetencje dla dyrektorów szkół, jako podmiotów uczestniczących w procedurze przyznawania świadczeń. Potwierdzenie zatrudnienia nauczyciela przez dyrektora szkoły stanowi w tym przypadku dodatkowy warunek, który musi zostać spełniony, aby wnioskodawca mógł skutecznie ubiegać się o pomoc. Jak już wcześniej zaznaczono, organ uchwałodawczy nie został upoważniony do określenia procedury realizacji wniosków składanych przez nauczycieli, a tym samym kwestii związanych z wykonaniem uchwały. Jest to kompetencja organu wykonawczego gminy. W ramach realizacji wniosków to Burmistrz określa sposób potwierdzania uprawnień nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych na terenie gminy, a także emerytów i rencistów, do świadczeń wynikających z ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na uregulowanie zawarte w § 6 ust. 3 Załącznika, zgodnie z którym wypłata świadczenia przyznanego nauczycielowi w ramach pomocy zdrowotnej dokonana zostanie na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę. Posiadanie rachunku bankowego nie należy do obowiązków każdego obywatela. Brak alternatywy co do sposobu realizacji (wypłaty) świadczenia może natomiast być interpretowane jako pozbawienie osób nieposiadających rachunku bankowego możliwości ubiegania się o świadczenie zdrowotne, czyli dopuszczać praktyki o charakterze dyskryminacyjnym.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że ponad delegację ustawową wykraczają: załączniki nr 1-3 do Regulaminu Funduszu Zdrowotnego stanowiące: wzór wniosku o przyznanie świadczenia w ramach pomocy zdrowotnej, oświadczenie o dochodzie, klauzulę informacyjną oraz § 4 ust. 2 w zakresie słów: „wzór wniosku stanowi załącznik nr 1 do niniejszego Regulaminu”, § 5 ust. 2 w zakresie słów: „wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 2 do Regulaminu” i § 5 ust. 5. Regulacje te stanowią nieuprawnioną ingerencję w kompetencje organu wykonawczego i nie znajdują oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 72 ust. 1 ustawy (vide: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NP.II.4131.1239.2021 z dnia 26 marca 2021 r., publ. Lex nr 3234968), Należy zgodzić się również z poglądem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1360/20, że: „(...) Przedstawiony wyżej zakres delegacji ustawowej zawarty w art. 72 ustawy nie uprawnia rady gminy do określenia w uchwale wzoru wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej oraz wniosku oświadczenia o średnich miesięcznych dochodach.

Ponadto, bezpodstawnie oświadczenie o dochodach zostało opatrzone klauzulą o ponoszeniu odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań (...).”

Odnosząc się do powyższego organ nadzoru stwierdza, że zgodnie art. 12 ust. 1 w zw. z art. 13 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. U. UE.L z 2016 r. Nr 119, poz. 1 z późn. zm.), podanie informacji o przetwarzaniu danych osobowych należy do obowiązków administratora tych danych, w omawianym przypadku Burmistrza, a nie do Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego. Biorąc pod uwagę powyższe zamieszczenie w ww. uchwale informacji o przetwarzaniu danych osobowych nie mieści się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 72 ust. 1 ustawy.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje na wytyczne zawarte w Zasadach techniki prawodawczej (załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), szczególnie na § 124, § 85 ust. 4 oraz z § 87 ust. 1 i 2 ZTP, których to wytycznych nie spełnia § 5 Załącznika do uchwały. Zgodnie z § 124 ust. 1 ZTP podstawową jednostką redakcyjną jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2 ZTP).

Uwzględniając powyższe organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z Konstytucją RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: "Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. (...)".

Biorąc pod uwagę fakt, że w judykaturze za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) uznaje się takiego rodzaju naruszenie prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonej treści uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97 Lex nr 33805), w ocenie organu nadzoru Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego podejmując w dniu 20 lutego 2025 r. uchwałę nr XI/85/2025 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania, naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Szybel