



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 15 września 2025 r.

Poz. 3340

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.151.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 11 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) stwierdzam nieważność § 2 uchwały Nr XVI/128/25 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 14 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania oraz w części przepisy załącznika do uchwały:

- § 1 pkt 2 w zakresie sformułowania: ...”w tym osoby uprawnione do korzystania z tej pomocy”,
- § 3,
- § 4 część wstępna w zakresie sformułowania: ...” o których mowa w § 3 ust. 1 niniejszego regulaminu”,
- § 5 ust. 1 pkt 3,
- § 5 ust. 2 w zakresie sformułowania: ... „lub nie będzie przyznane”,
- § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: ...” którego wzór stanowi załącznik Nr 1 do niniejszego Regulaminu”,
- § 6 ust.2 pkt 4,
- § 6 ust. 6,
- § 9,
- § 10 ust. 1, a także
- załączniki do Regulaminu dołączone do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dźwierzuty podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 72 ust. 1 i 4 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela uchwałę, o której mowa na wstępie, załącznikiem do uchwały jest Regulamin przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach dla których organem prowadzącym jest Gmina Dźwierzuty, dalej zwany również Regulaminem.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 sierpnia 2025 r.

W ocenie organu nadzoru, powyższa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Przekroczenie jego granic lub jego niewypełnienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio - w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Podstawę prawną kwestionowanej w części uchwały stanowi art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, przepis ten zobowiązuje organy prowadzące szkoły do przeznaczenia corocznie w budżecie odpowiednich środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz do określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobów 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 (ust. 4).

Stosownie do ww. przepisu właściwość Rady Gminy Dźwierzuty do podjęcia uchwały, o której mowa na wstępie nie budzi wątpliwości. Niesporne jest również, że wydany na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy akt ma charakter przepisów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 94 Konstytucji RP stanowione być mogą na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. To upoważnienie wymusza formułowanie przepisów lokalnych w taki sposób, aby między nimi, a ustawą możliwe było stwierdzenie podwójnej więzi formalnej i materialnej. Oznacza to również, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Z powołanego przez organ stanowiący art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wynikają jedynie dwie dyspozycje normatywne:

- corocznego przeznaczenia w budżetach odpowiednich środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, co ma znaleźć odzwierciedlenie w uchwale budżetowej gminy,
- określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

W związku z tym, wszystkie kompetencje związane z określaniem rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania, należą do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Regulacji podlega więc określenie czynników, od których uzależnione jest nabycie prawa do świadczenia oraz sposób realizacji świadczenia; wymagań stawianych nauczycielom wnioskującym o dane świadczenia oraz trybu ich przyznawania (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 4420/21).

Oznacza to, że Rada Gminy Dźwierzuty nie mogła w § 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, określić kręgu osób uprawnionych do korzystania z funduszu zdrowotnego.

Cytowane powyżej przepisy nie dają organowi stanowiącemu kompetencji do ustalania podmiotów mogących uzyskać pomoc zdrowotną. Uprawnienie to wynika, z przepisów ustawy Karta Nauczyciela – art. 72 ust. 1, ust. 4 oraz art. 91b ust. 1 i rada nie jest właściwa do ingerowania w tę sferę.

Analizując kwestionowany przepis podkreślić również należy, że akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej.

W konsekwencji należało również wyeliminować z obrotu prawnego regulację zawartą w § 1 pkt 2 Regulaminu w zakresie sformułowania „w tym osoby uprawnione do korzystania z tej pomocy” oraz części wstępnie § 4 w zakresie sformułowania: ...” o których mowa w § 3 ust. 1 niniejszego regulaminu”.

Zakwestionować należy również § 2 uchwały, w którym Rada Gminy postanowiła, iż Fundusz Zdrowotny Nauczycieli tworzą środki finansowe wyodrębnione w każdym roku w uchwale budżetowej Gminy Dźwierzuty.

Oceniając powołany przepis uchwały należy zgodzić się z tezą zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2025 r., sygn. akt III OSK 2599/24), w której stwierdzono, że art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela nakazuje organom prowadzącym szkoły przeznaczenie corocznie w budżetach odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej. Dopiero w dalszej części delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie wskazano, że organy prowadzące szkoły określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania to oznacza, że wysokość środków finansowych na tę pomoc powinna być objęta uchwałą budżetową. Tym samym art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, jak wskazano wyżej zawiera w istocie dwie delegacje ustawowe: pierwszą zobowiązującą radę gminy do obowiązkowego objęcia w uchwale budżetowej corocznie kwot stanowiących odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli (oraz nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne - art. 72 ust. 4 ww. ustawy) korzystających z opieki zdrowotnej i drugą delegację ustawową zobowiązującą do obligatoryjnego

podjęcia aktu prawa miejscowego określającego rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej (oraz nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne - art. 72 ust. 4 ww. ustawy), a także warunków i sposobu ich przyznawania.

Tym samym skoro ustawodawca nakazał ustalenie w uchwale budżetowej corocznych kwot stanowiących odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, to kwestie dotyczące wysokości odpowiednich środków finansowych na tę pomoc nie mogą znaleźć się w innej uchwale. Z powyższych względów oraz z uwagi na przekroczenie upoważnienia określonego w przepisie art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela wyeliminować należy także przepis § 10 ust. 1 Regulaminu, w myśl którego środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli niewykorzystane w danym roku kalendarzowym nie przechodzą na rok następny.

W § 5 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż wysokość przyznanego świadczenia uzależniona jest od wysokości dochodu przypadającego na członka rodziny nauczyciela.

Jednocześnie w § 6 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż do wniosku należy dołączyć oświadczenie o przeciętnych miesięcznych dochodach brutto przypadających na jednego członka rodziny ze wszystkich źródeł przychodu osiągniętych w okresie ostatnich trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszego Regulaminu.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowane regulacje zostały podjęte bez podstawy prawnej. Przepis delegujący do wydania aktu nie przewiduje możliwości uzależnienia wysokości pomocy zdrowotnej dla nauczycieli od wysokości dochodu w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego, jak również nie uprawnia prawodawcy lokalnego do żądania od wnioskodawcy informacji w zakresie przypadającego na członka rodziny dochodu.

Żądanie danych w powyższym zakresie jest ponadto sprzeczne z regulacjami prawa wspólnotowego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 RODO przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest, co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c i e, musi być określona: w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 lutego 2021 r. o sygn. akt II SA/Rz 1360/20 zauważył, iż ww. oświadczenie o dochodach jest bezpodstawne - stanowi to przekroczenie uprawnień bez delegacji ustawowej w tym zakresie.

W świetle powyższego koniecznym jest również wyeliminowanie z obrotu prawnego załącznika Nr 2 do Regulaminu

W § 5 ust. 2 Regulaminu postanowiono, iż w przypadku braku środków na pełne pokrycie potrzeb, świadczenie będzie przyznane częściowo lub nie będzie przyznane.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie zapisu nie przyznania świadczenia z uwagi na brak środków, mimo spełnienia warunków do jego przyznania, narusza obowiązujący porządek prawny.

Ustawodawca w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela gwarantuje nauczycielom pomoc zdrowotną. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, które organ nadzoru podziela, ...”oznacza to, że nauczyciel, który spełnia warunki do uzyskania takiej pomocy ma ją uzyskać. Regulamin przyznawania takiej pomocy może określić termin jej przyznania na wypadek, gdyby w danym roku budżetowym przeznaczone na taką pomoc

środki uległyby wyczerpaniu. Byłby to jeden z warunków przyznawania takiej pomocy. Innymi słowy organy prowadzące szkoły określając rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej nauczycielom oraz warunki i sposób ich przyznawania nie mogą wprowadzić zasady, zgodnie z którą nauczycielom spełniającym wszystkie warunki otrzymania takiej pomocy pomoc ta w ogóle nie zostanie udzielona z powodu braku środków w budżecie” (wyrok z dnia 19 marca 2025 r. sygn.. akt III OSK 2599/24).

W § 6 ust. 1 Regulaminu postanowiono, iż warunkiem przyznania świadczenia jest złożenie w terminie do 30 września wniosku, którego wzór stanowi załącznik Nr 1 do niniejszego Regulaminu. Ponadto, wzór wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej został określony w załączniku Nr 1 do Regulaminu.

Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie wzoru wniosku wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 72 ustawy Karta Nauczyciela, bowiem nie można zaakceptować poglądu, że stanowienie ww. wzorów, zawiera się w kompetencji organu stanowiącego do określania rodzaju świadczeń przyznawanych w ramach pomocy oraz warunków i sposobów ich przyznawania. Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, że jest to materia związana z wykonywaniem uchwały i należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do określenia wzoru wniosku, który będą składać uprawnione podmioty ubiegające się o uzyskanie pomocy zdrowotnej, w oparciu o który pomoc będzie przyznana bądź też nie. Wskazać należy, że stosownie do treści ustawy o samorządzie gminnym, to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lutego 2022 r. sygn. akt III SA/Gl 1676/21).

W związku z tym konieczne jest również stwierdzenie nieważności załącznika Nr 1 do Regulaminu.

W § 9 ust. 1 Regulaminu, postanowiono, iż wypłata świadczenia przyznanego nauczycielowi w ramach pomocy zdrowotnej dokonywana jest na konto bankowe wskazane przez wnioskodawcę.

W ocenie organu nadzoru, regulacja ta w sposób oczywisty wykracza poza zakres spraw wyznaczonych przepisem art. 72 ust. 1 ustawy do uregulowania przez radę gminy w drodze uchwały. Rada bowiem uprawniona jest wyłącznie do określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania, a nie do określania sposobu wypłacania przyznanej pomocy zdrowotnej.

Poza upoważnieniem ustawowym, wynikającym z ww. art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela wprowadzona została również regulacja § 6 ust. 6 Regulaminu, a w konsekwencji także załącznik Nr 3 do regulaminu. Powyższe działania mieszczą się w ramach kompetencji organu wykonawczego gminy – art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Ww. kwestionowane regulacje należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21).

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski