



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 16 października 2025 r.

Poz. 3757

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.170.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 16 października 2025 r.

Działając 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 uchwały Nr XXI/156/2025 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 17 września 2025 r.** w sprawie określenia rodzaju świadczeń oraz warunków i sposobu ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej nauczycielom szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Lidzbark Warmiński.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 72 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986), podjęła uchwałę w sprawie określenia rodzaju świadczeń oraz warunków i sposobu ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej nauczycielom szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Lidzbark Warmiński, w formie regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 23 września 2025 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

W treści § 4 uchwały wskazano, **że uchwała wchodzi w życie 14 dni** od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ww. ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy - przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem postanowienie przedmiotowej uchwały, dotyczące daty jej wejścia w życie nie odpowiada ww. wymogom. Zawarta w § 4 badanej uchwały regulacja w brzmieniu: „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od

ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko - Mazurskiego”, pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Regulacja przewidująca wejście w życie uchwały „14 dni” od dnia ogłoszenia pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* - nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego.

Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn.: K 6/02, OTK, przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości ustalenia procesu wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni. Postępowanie takie prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Ponieważ brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, wskazać również należy, iż Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim w załączniku do uchwały zawierającym Regulamin określający rodzaje świadczeń oraz warunki i sposób ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej nauczycielom szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Lidzbark Warmiński, wprowadziła szczegółowe postanowienia, które w sposób istotny naruszają prawo, w tym w szczególności przepis art. 72 ustawy Karta Nauczyciela, gdyż wykraczają poza zawartą tam delegację ustawową i jako takie uchwalone zostały bez podstawy prawnej.

W tym zakresie wskazać należy, że zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy, niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznacza 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. Zgodnie natomiast z art. 72 ust. 4 ustawy, 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.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że norma kompetencyjna, upoważniająca organ prowadzący (w tym przypadku - radę miejską) do stanowienia w przedmiocie świadczeń pomocy zdrowotnej, ogranicza uprawnienia organu prowadzącego do przeznaczenia na ten cel odpowiednich środków w budżecie, określenia rodzajów świadczeń i warunków oraz sposobu ich przyznawania.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn.: II SA/Wa 1751/20, warunki przyznawania świadczeń to inaczej przesłanki albo wymagania, które powinna spełniać osoba ubiegająca się o takie świadczenie. Natomiast przez sposób przyznawania świadczeń należałoby rozumieć, kierując się językowym znaczeniem tego określenia, procedurę, tryb postępowania, zmierzającego do osiągnięcia tego celu - przyznania świadczeń zdrowotnych. Ten tryb postępowania powinien uwzględniać wartości i zasady obowiązujące w działaniu władzy publicznej, a więc m.in. transparentność, obiektywizm i równe traktowanie podmiotów ubiegających się o świadczenia. Należy też przyjąć, że w pojęciu procedury albo trybu działania mieszczą się zarówno określone czynności, jak rozwiązania organizacyjne („ustrojowe”), w ramach których te czynności są podejmowane.

Za niezgodne z prawem uznać należy ograniczenie przez Radę Miejską w Lidzbarku Warmińskim organu wykonawczego, co do możliwości przyznania pomocy osobie uprawnionej "raz w roku" - § 3 ust. 1 Regulaminu. O ile możliwy jest do zaakceptowania termin instrukcyjny na składanie wniosków (do dnia 31 października danego roku), wskazany przez Radę w § 5 ust. 1 Regulaminu, to uwzględniając cel udzielanej pomocy oraz możliwość wystąpienia potrzeby jej udzielenia, ingerencję rady w samodzielność działania organu wykonawczego poprzez ograniczenie możliwości przyznania pomocy wyłącznie raz w roku - z uwagi na tak

określoną cykliczność złożenia przedmiotowego wniosku - uznać należy za wykraczającą poza ramy delegacji ustawowej wyrażonej w art. 72 ust. 1 ustawy.

Ponadto, zakwestionować należy § 4 Regulaminu, który wskazuje, iż wysokość przyznanej pomocy zdrowotnej uzależniona jest od 1. przebiegu choroby oraz okoliczności z tym związanych; 2. wysokości udokumentowanych, poniesionych przez nauczyciela kosztów leczenia; 3. sytuacji materialnej nauczyciela; 4. możliwości finansowych funduszu zdrowotnego, określonych liczbą pozytywnie rozpatrzonych wniosków i wysokości kosztów poniesionych na leczenie przez nauczyciela. 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 leków 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). Wskazać przy tym należy, że warunki przyznawania pomocy ustalono w § 3 ust. 2 Regulaminu. W związku z tym § 4 Regulaminu wykracza poza delegację zawartą w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

W § 5 Regulaminu Rada Miejska uzależniła przyznanie nauczycielowi pomocy zdrowotnej od złożenia przez niego wniosku, którego wzór stanowi załącznik Nr 1 do niniejszego Regulaminu. W załączniku Nr 1 do niniejszego Regulaminu Rada Miejska ustaliła wzór przedmiotowego wniosku. Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie wzorów wniosków wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 72 ustawy Karta Nauczyciela, bowiem nie można zaakceptować, że stanowienie ww. wzorów, zawiera się w zakresie 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. Wyłącznie 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 art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to wójt (w tym przypadku burmistrz) 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).

Ponadto z treści § 5 ust. 3 Regulaminu wynika, że do wniosku, o którym mowa w § 5 ust. 1, należy dołączyć dokumenty wymienione w § 5 ust. 3 lit. a)- c), co należy odczytywać jako obowiązek wnioskodawcy. Tak formułowane postanowienia w połączeniu z rygorem wynikającym z § 5 ust. 4 Regulaminu, stanowiącym, że wnioski niekompletne bez wymaganej dokumentacji, nie podlegają rozpatrzeniu, nie znajduje umocowania w delegacji do wydania przedmiotowej uchwały (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1360/20).

Jednocześnie podkreślić należy, iż delegacja zawarta w art. 72 ustawy nie daje podstaw do wprowadzania normatywnej treści wzoru oświadczenia o dochodach. Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim bez podstawy prawnej uchwaliła załącznik Nr 2 do regulaminu zawierający oświadczenia o sytuacji materialnej nauczyciela, do którego odwołała się również w treść § 5 ust. 3 lit. c) Regulaminu.

Z kolei w § 7 Regulaminu postanowiono, iż obsługę finansowo-księgową świadczeń pomocy zdrowotnej dla nauczycieli prowadzi Centrum Usług Wspólnych w Lidzbarku Warmińskim. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Tego rodzaju postanowienia nie stanowią materii uchwały w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała podjęta na podstawie wskazanego przepisu ustawy wynika, że jego treścią są normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Akt taki ustanawia nakazy i zakazy adresowane do podmiotów zewnętrznych. Uchwała taka posiada charakter prawotwórczy i wywiera skutki prawne o zewnętrznym oddziaływaniu. Powyższe postanowienia nie spełniają tego warunku. Nie rozstrzygają władczo merytorycznych kwestii, a jedynie określają podmiot obsługujący przyznawanie świadczeń zdrowotnych dla nauczycieli. Zadania Centrum Usług Wspólnych w Lidzbarku Warmińskim wynikają z regulaminu organizacyjnego tej jednostki nadawanego przez organ wykonawczy. Zatem zadanie to nie może być nałożona na Centrum Usług Wspólnych w Lidzbarku przez Radę Miejską w drodze uchwały.

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski