



WOJEWODA
WARMINSKO-MAZURSKI

Olsztyn, dnia 30.06.2025 r.

PN.4131.126.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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/82/2025 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 29 maja 2025 roku** w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania **w części dotyczącej** § 1 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały, § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „... – druk wniosku stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu”, Rozdziału 3 załącznika do uchwały w zakresie tytułu w brzmieniu: „Wysokość przyznawanej pomocy zdrowotnej” oraz § 4 załącznika do uchwały i § 5 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały, § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, § 7 ust. 1 pkt 2, ust. 2-6 oraz ust. 7 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „... na podstawie opinii Komisji”, a także 8 ust. 3 załącznika do uchwały oraz załącznika Nr 1 i Nr 2 do Regulaminu.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 72 ust. 1 i ust. 4, w związku z art. 91b ust. 1 i 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2024 r., poz. 986, z późn. zm.), ustaliła regulamin określający dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, których organem prowadzącym jest Gmina Gronowo Elbląskie, rodzaj świadczeń przyznawanych z ramach pomocy zdrowotnej dla korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunki i sposób ich przyznawania, - w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały, zwany dalej Regulaminem.

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

Konstytucja RP w art. 7, nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a organy nie działają według zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz obowiązują je reguła „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Skutkiem tego jest również konieczność interpretowania norm kompetencyjnych w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest także dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą,

co z kolei przesądza o konieczności wyeliminowania danej uchwały, bądź jej części z obrotu prawnego.

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.

Stosownie do ww. przepisu właściwość Rady Gminy Gronowo Elbląskie 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.

Zgodnie z art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

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 Gronowo Elbląskie nie mogła w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały postanowić, że Regulamin dotyczy pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ etatu obowiązkowego wymiaru zajęć w szkołach, o których mowa w art. 72 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zmianami), dla których organem prowadzącym jest Gmina Gronowo Elbląskie, zwanej dalej „pomocą zdrowotną”.

Cytowane powyżej przepisy nie dają organowi stanowiącemu kompetencji do ustalania podmiotów mogących uzyskać pomoc zdrowotną. Uprawnienie to wynika, z przepisów ustawy Karta Nauczyciela 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 myśl art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela, do nauczyciela zatrudnionego w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć nie stosuje się przepisów art. 54 ust. 5, art. 72 i art. 86-90.

Przyjęta przez Radę Gminy Gronowo regulacja przewiduje zatem odmienne brzmienie niż cytowana norma ustawowa. Modyfikacja przepisów ustawy może natomiast wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się w takim przypadku z tym,

że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy, co jest niedopuszczalne (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

Zakwestionować ponadto należy regulację § 1 ust. 3 Regulaminu stanowiącą, że fundusz zdrowotny tworzą środki finansowe wyodrębnione w budżecie gminy Gronowo Elbląskie z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli.

Oceniając powołany przepis załącznika do 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 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 § 1 ust. 4 Regulaminu, w myśl którego środki finansowe przeznaczone na pomoc zdrowotną dla nauczycieli niewykorzystane w danym roku kalendarzowym nie przechodzą na rok następny.

Podjętymi z rażącym naruszeniem prawa są również regulacje Rozdziału 3. *Wysokość przyznawanej pomocy zdrowotnej Regulaminu.*

W § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XI/82/2026 postanowiono, że wysokość przyznanej pomocy zdrowotnej uzależniona jest od:

- wysokości udokumentowanych wydatków poniesionych na udokumentowane leczenie przez nauczyciela (pkt 1);

- wysokości środków finansowych zaplanowanych w danym roku w budżecie Gminy Gronowo Elbląskie na pomoc zdrowotną dla nauczycieli oraz liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków, przez co pomoc zdrowotna nie posiada charakteru roszczeniowego (pkt 2);
- wysokości dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego, na podstawie złożonego oświadczenia o zarobkach ze wszystkich źródeł – druk oświadczenia stanowi załącznik nr 2 do Regulaminu (pkt 3).

Cytowane przepisy Regulaminu nie mieszczą się w pojęciu „rodzaj świadczenia” (gdyż to pojęcie obejmuje wyłącznie formę pomocy - finansową lub rzeczową), nie określają też „warunków przyznania pomocy” (warunek, to bowiem przesłanka, jaką spełniać musi nauczyciel, aby skutecznie ubiegać się o pomoc określoną w Regulaminie), nie są również „sposobem przyznawania pomocy”, (przez sposób przyznawania świadczeń należałoby rozumieć, kierując się językowym znaczeniem tego określenia, procedurę, tryb postępowania zmierzającego do osiągnięcia celu - przyznania świadczeń zdrowotnych, według którego określone prawo nauczyciela jest realizowane przykładowo: konieczność załączenia odpowiednich dokumentów).

Z dyspozycji tego przepisu nie wynika zatem uprawnienie do uregulowania, w drodze aktu prawa miejscowego, warunków od których uzależniona jest wysokość przyznanej pomocy zdrowotnej. Prezentowane stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1360/20).

Powyższe uwagi należy odnieść, odpowiednio również do § 5 ust. 2 i 3 Regulaminu, w którym Rada Gminy Gronowo Elbląskie postanowiła, iż złożenie wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej nie jest jednoznaczne z przyznaniem świadczenia oraz, że refundacji nie podlegają wydatki już zrefundowane poprzez uzyskanie środków publicznych na ten.

Ponadto ww. przepisy nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej Rada Gminy Gronowo Elbląskie wprowadziła również:

- § 6 ust. 2 Regulaminu zakładający, że dyrektor potwierdza na wniosku spełnianie przez nauczyciela przesłanek z art. 72 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela;
- § 7 ust. 1 pkt 2 Regulaminu stanowiący, że dyrektor dokonuje oceny formalnej złożonego wniosku i przekazuje kompletne wnioski do Wójta Gminy Gronowo Elbląskie w terminach: do 15 kwietnia i 15 listopada danego roku kalendarzowego.

Należy wskazać, że przepis delegujący, zawarty w Kartie Nauczyciela, nie przewiduje możliwości przyznania dyrektorowi szkoły tak szerokich uprawnień w zakresie weryfikacji sytuacji nauczyciela i wypełniania części wniosku o przyznanie świadczenia. Zatem Regulamin w powyższym zakresie został przyjęty bez podstawy prawnej.

Analizując dalsze regulacje ww. § 7 Regulaminu, stwierdzić należy, że w zakresie pojęciowym „kryteriów i trybu” nie mieści się również kompetencja organu do powoływania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób

w procedurze przyznawania świadczeń. Zabieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadzi do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową. Tym samym zawarta w Karcie Nauczyciela delegacja ustawowa nie daje podstaw do powołania przez organ stanowiący, wykonujący zadania organu prowadzącego szkołę, komisji do rozpatrzenia wniosku o przyznanie świadczenia z funduszu zdrowotnego nauczycieli, jak również określenia kompetencji i zasad postępowania tej komisji (patrz podobnie m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 1360/20 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 746/22).

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 7 ust. 2-6 stanowiących, że:

- ust. 2 – w drodze zarządzenia Wójt Gminy Gronowo Elbląskie, powołuje Komisję do rozpatrzenia wniosków, o których mowa w ust. 1 pkt. 2 w składzie:

a) przedstawiciel organu prowadzącego jako przewodniczący,

b) dyrektorzy wszystkich szkół,

c) przedstawiciele zakładowych organizacji związkowych wszystkich szkół.

- ust. 3 – Komisja podejmuje decyzje w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów, przy udziale co najmniej połowy członków Komisji. W przypadku równej liczby głosów rozstrzygający jest głos przewodniczącego Komisji.

- ust. 4 – z posiedzenia Komisji sporządza się protokół, w którym zawiera propozycję przyznania świadczenia w ramach pomocy zdrowotnej.

- ust. 5 – jeżeli z wnioskiem o przyznanie pomocy zdrowotnej występuje członek Komisji, nie może on brać udziału w podejmowaniu opinii dotyczącej tego wniosku.

- ust. 6 – członkowie Komisji zobligowani są do zachowania tajemnicy obrad oraz przestrzegania zapisów ustawy o ochronie danych osobowych.

oraz ust. 7 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „... na podstawie opinii Komisji”.

Dodać też trzeba, że stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa oraz określa sposób wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Dlatego ewentualna decyzja o powołaniu komisji, czy zespołu opiniującego wnioski, określenia jego składu i trybu działalności, należy do organu wykonawczego gminy. Powyższe należy odnieść również do ww. postanowień Regulaminu.

Wadliwy jest ponadto § 8 ust. 3 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy Gronowie Elbląskim wskazała, iż wypłata świadczenia przyznanego nauczycielowi w ramach pomocy zdrowotnej dokonywana jest na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę przez szkołę, w której nauczyciel składał wniosek.

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. Ww. przepis prawa nie daje radzie uprawnienia do określania sposobu wypłacania przyznanej pomocy zdrowotnej.

Na koniec zakwestionować należy załączniki: Nr 1 i Nr 2 do Regulaminu

stanowiące: Wniosek o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz Oświadczenie o sytuacji materialnej rodziny nauczyciela.

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 art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 1676/21). Wobec powyższego, rada nie jest uprawniona do regulowania ww. materii w przedmiotowej uchwale.

Oceniając treść załącznika Nr 2 do Regulaminu dodać też należy, że 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., 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.

Zauważyć też trzeba, że zarówno załącznik Nr 1 do przedmiotowego Regulaminu, jak i Nr 2 zawierają zamieszczone bez umocowania prawnego oświadczenie: „...świadom(y)a odpowiedzialności karnej z art. 233 §1 Kodeksu Karnego, potwierdzam zgodność ze stanem faktycznym powyższych danych”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Gronowo Elbląskie nie miała podstaw, aby wprowadzić konieczność złożenia takiego oświadczenia. Wymóg złożenia oświadczenia o zgodności ze stanem faktycznym danych, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, w przypadku składania wniosku o przyznanie nauczycielowi pomocy zdrowotnej, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności, nie wynika z przepisów ustawy Karta Nauczyciela.

Pogląd powyższy, znajduje także oparcie w judykaturze. Jak wskazał Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 18 maja 2009 r., sygn. akt IV KK 459/08, „...upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6 kodeksu karnego, musi wynikać z ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie, zatem takiego upoważnienia nie może kreować akt rangi podstawowej, jakim jest rozporządzenie ministra (...)” (podobnie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt I KK 76/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2024 r. sygn. akt II SA/Wa 1155/24).

Mając na względzie powyższe, orzeczono 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
/podpis elektroniczny/

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie,
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.