



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 02 lutego 2024 r.

WNP-I.4131.7.2024

## **Rada Gminy Lesznówola**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Lesznówola Nr 943/LXXI/2023 z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania świadczeń z funduszu zdrowotnego dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Lesznówola, w części dotyczącej załącznika pt. Regulamin Przyznawania Świadczeń z Funduszu Zdrowotnego dla Nauczycieli, w zakresie:

- § 3 ust. 1 w odniesieniu do przewidzianego w zdaniu drugim wzoru wniosku, który stanowi załącznik do niniejszego regulaminu,
- § 3 ust. 2 w odniesieniu do przewidzianego w zdaniu drugim obowiązku wypłaty świadczenia w formie bezgotówkowej na rachunek bankowy uprawnionego,
- § 4 ust. 3,
- § 4 ust. 4,
- § 5 ust. 1 pkt 1,
- § 6 oraz
- załącznika do Regulaminu przyznawania świadczeń z funduszu zdrowotnego dla nauczycieli pt. Wniosek o przyznanie świadczenia pieniężnego z funduszu zdrowotnego dla nauczycieli.

## Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2023 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 943/LXXI/2023 w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania świadczeń z funduszu zdrowotnego dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Lesznowola.

W uchwale, jako podstawę prawną, wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), art. 72 ust. 1 i 4 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r. poz. 984, z późn. zm.), zwanej dalej „KN”. Uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad jednostką samorządu terytorialnego, w dniu 3 stycznia 2024 r. Pismem z dnia 16 stycznia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Lesznowola o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 943/LXXI/2023.

Organ nadzoru dokonując niniejszego rozstrzygnięcia miał na względzie sprzeczność przyjętych przez organ prowadzący rozwiązań z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Podkreślić należy charakter prawny regulaminu funduszu zdrowotnego nauczycieli. Nie jest on aktem autonomicznym, gdyż podstawę ma w przepisach ustawowych (zob. wyr. WSA w Olsztynie z dn. 12 września 2007 II SA/OI 752/07, LEX nr 340157). Ustawodawca przekazał organowi prowadzącemu kompetencje dotyczące określenia w zakresie pomocy zdrowotnej rodzajów świadczeń, warunków i sposobu ich przyznawania (art. 72 ust. 1 KN). W ocenie organu nadzoru, uchwałą Nr 943/LXXI/2023 Rady Gminy Lesznowola przyjęła Regulamin przyznawania świadczeń z funduszu zdrowotnego dla nauczycieli, wykraczając poza delegację ustawową.

Postanowienie § 3 ust. 1 Regulaminu wykracza poza zakres delegacji w kwestii określenia wzoru wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej, który stanowi załącznik do omawianego Regulaminu. Właściwym do określenia wzoru wniosku jest organ wykonawczy gminy, bowiem zadanie to wpisuje się w zakres czynności tego organu podejmowanych na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Określenie sposobu wykonywania uchwał jest pierwszym etapem jej realizacji, obejmuje m.in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonywania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczanie osób odpowiedzialnych za wykonywanie uchwały lub poszczególnych jej elementów. W tym względzie oznacza to, że do zadań wójta

należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. Zatem sprawa wykonywania uchwał rady w ten sposób rozumiana należy wyłącznie do organu wykonawczego gminy (zob. wyr. NSA z dnia 23.01.2019 r. II OSK 3212/18).

Za naruszające zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) należy także uznać postanowienia § 6 Regulaminu, dotyczące powołania przez Wójta Gminy Lesznówola komisji, której zadaniem będzie opiniowanie wniosków o udzielenie pomocy zdrowotnej, składu tej komisji oraz zasad głosowania jej członków w przedmiocie zasadności udzielenia omawianej pomocy.

Postanowienie § 4 ust. 4 Regulaminu przewiduje, pozbawione oparcia w delegacji ustawowej, rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do występowania o udzielenie pomocy na rzecz nauczyciela. Z przepisów art. 72 ust. 1 i 4 KN wynika, że o pomoc może ubiegać się sam zainteresowany. Niewątpliwie działać w jego imieniu może także pełnomocnik.

Wskazane wyżej unormowania Regulaminu nie znajdują oparcia w przepisach art. 72 ust. 1 i 4 KN. Podkreślić należy, że przepisy art. 72 ust. 1 i 4 KN nie przewidują powołania przez organ prowadzący odrębnego ciała, którego zadaniem ma być opiniowanie wniosków o udzielenie pomocy. Zresztą przepisy te w ogóle nie przewidują opiniowania wniosków w omawianym przedmiocie. Uzasadnienia w tym względzie nie stanowi art. 4 ust. 2 KN, według którego rozporządzenia i zarządzenia przewidziane ustawą podlegają uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 marca 1998 r. (U 23/97, OTK 1998, nr 2, poz. 11), stwierdził, że z przepisu tego wynika obowiązek poddania projektu procedurze uzgodnieniowej, a nie obowiązek uzyskania zgody związków zawodowych na wydanie aktu normatywnego. Chodzi tu zatem o uzgadnianie projektu aktu normatywnego, a nie o udział reprezentacji związkowej w procedurze wykonania postanowień tegoż aktu. Poddanie zatem wniosków procesowi opiniowania bezprawnie rozszerza krąg osób biorących udział w sprawie przyznania pomocy zdrowotnej. Krąg ten został zawężony przez ustawodawcę poprzez wskazanie organu prowadzącego, co w konsekwencji ogranicza zakres zaangażowanych osób do grona pracowników urzędu obsługującego ten organ. Wniosek ten wynika z literalnego brzmienia przepisu art. 72 ust. 1 KN, stanowiącego, że obowiązkiem organu prowadzącego jest określenie i zabezpieczenie środków finansowych na powyższy cel. Podobny wniosek sformułował WSA w Łodzi, stwierdzając, że skoro organ prowadzący szkoły wyodrębnił w ramach swojego budżetu fundusz na cel określony w art. 72 ust. 1 KN, zobowiązany był do dysponowania nim samodzielnie (zob. wyr. z dnia 18 marca 2008 r. WSA w Łodzi III SA/Łd 94/08). Pomoc

zdrowotna ma być zatem udzielona z puli środków, którymi dysponuje organ prowadzący. Korzystanie wyłącznie z pracowników zatrudnionych w urzędzie obsługującym tenże organ, w postępowaniu zmierzającym do rozdysponowania środków pomiędzy poszczególnych wnioskodawców, jest więc uzasadnione. Natomiast udział czynnika społecznego w tym procesie nie ma podstaw prawnych. Udział tego czynnika spowoduje ponadto nieuprawnione rozszerzenie kręgu osób, które wejdą w posiadanie wiedzy z zakresu sfery prywatnej wnioskodawcy. Rozwiązanie to nie koresponduje zatem z prawem do prywatności, o którym mowa w art. 47 Konstytucji RP. Nie jest również możliwe do pogodzenia zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Sprzeczność z zasadą legalizmu odnosi się także do innych elementów załącznika do przedmiotowej uchwały. Pozbawiona podstawy prawnej jest regulacja w kwestii obowiązkowej wypłaty świadczenia w formie bezgotówkowej (§ 3 ust. 2 Regulaminu). W ocenie organu nadzoru za niezgodną z prawem należy uznać dopuszczalność realizacji świadczenia pieniężnego jedynie w formie przelewu bankowego na rachunek bankowy uprawnionego. Przedmiotowa regulacja ogranicza prawo wnioskodawcy do wskazania formy wypłaty poprzez pominięcie możliwości wypłaty np. w kasie, tym samym egzekwuje od wnioskodawcy posiadanie konta bankowego. Ustalenia zawarte w § 3 ust. 2 zd. 2 Regulaminu prowadzą do stwierdzenia, że wypłata świadczenia jest uzależniona od posiadania rachunku bankowego, a jednocześnie egzekwuje od wnioskodawcy obowiązek założenia takiego konta na okoliczność przyznania świadczenia o charakterze pieniężnym. Wskazanie rachunku bankowego jako jedynej możliwości wypłaty takiego świadczenia może mieć charakter dyskryminujący wobec osób, które nie posiadają rachunku bankowego.

W przepisie § 4 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy ustaliła, że warunkiem przyznania świadczenia z funduszu zdrowotnego jest złożenie przez nauczyciela wniosku do Wójta Gminy Lesznowola za pośrednictwem dyrektora placówki zatrudniającej nauczyciela w terminie do 30 kwietnia i do 31 października. Jednocześnie w ust. 3 cytowanego przepisu wprowadzono możliwość złożenia wniosku, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w innym niż wskazanym wyżej terminie. Tak sformułowany przepis prowadzi do dowolności. W istocie brak jest bowiem przesłanek, które decydowałyby o możliwości odstąpienia od ogólnych terminów wskazanych w § 4 ust. 1 Regulaminu.

Potwierdzenie występowania schorzenia związanego z udzieleniem pomocy zdrowotnej może nastąpić poprzez złożenie przez wnioskodawcę oświadczenia. Wymagane w § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu przedłożenie zaświadczenia lekarskiego nie jest konieczne. Przepisy art. 72 ust. 1 i 4 KN nie przewidują obowiązku potwierdzenia stanu zdrowia wnioskodawcy poprzez

przedłożenie zaświadczenia lekarskiego. Wobec powyższego wskazać należy, iż w świetle przepisów stanowiących podstawę prawną uchwały, Rada nie posiada upoważnienia do żądania przedłożenia wraz z wnioskiem zaświadczenia, o którym mowa w uchwale. W ocenie organu nadzoru żądanie przedłożenia zaświadczenia w przedmiotowej sprawie wykracza poza normę kompetencyjną. Obligatoryjność złożenia zaświadczenia stanowi nieuprawnione nałożenie na wnioskodawców nieprzewidzianego ustawą warunku, od którego uzależnione jest prawo przyznania pomocy zdrowotnej. Rada podejmując przedmiotową uchwałę powinna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tegoż upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Kwestia zasady legalizmu pozostaje w związku z realizacją delegacji ustawowej. Realizując upoważnienie zawarte w art. 72 ust. 1 KN 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 (zob. wyr. z dnia 03 października 2007 r. WSA we Wrocławiu IV SA/Wr 313/07 oraz wyr. z dnia 18 marca 2008 r. WSA w Łodzi III SA/Łd 94/08).

Warto dodać, że w orzecznictwie poświęconym omawianej problematyce wyraźnie podkreśla się zakaz domniemania kompetencji jako naczelną zasadę prawa administracyjnego. Postuluje się również ścisłą i literalną interpretację norm kompetencyjnych. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przy okazji przywołuje się także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99 (OTK 2000/5/141), w którym Trybunał wyraźnie stanął na stanowisku zakazu domniemania kompetencji oraz zakazu wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. W związku z tym WSA we Wrocławiu stwierdził, że jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (zob. wyr. z dnia 03 października 2007 r. WSA we Wrocławiu IV SA/Wr 313/07).

Mając powyższe na uwadze, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że wyżej wymienione przepisy Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Lesznowola Nr 943/LXXI/2023 oraz załącznik do tegoż Regulaminu istotnie naruszają prawo i jako sprzeczne z prawem ulegają stwierdzeniu nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/