



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.11..2023.DK

Rada Powiatu Nowodworskiego
ul. I. Paderewskiego 1B
05-100 Nowy Mazowiecki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 76 ust. 1, w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

- 1) załącznika do uchwały Rady Powiatu Nowodworskiego Nr L/306/2022 z dnia 29 grudnia 2022r. *w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Nowodworski oraz warunków i sposobu ich przyznawania, w zakresie ustaleń § 4 ust. 2 i ust. 5 Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Powiat Nowodworski, stanowiącego załącznik do ww. uchwały,*
- 2) załącznika Nr 1 do Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Powiat Nowodworski, stanowiącego załącznik do ww. uchwały, pn. „*WNIOSEK o przyznanie świadczenia z funduszu zdrowotnego nauczycieli*”, w zakresie:
 - a) uprawnień przyznanych dyrektorowi szkoły do wypełnienia części wniosku o przyznanie świadczenia z funduszu zdrowotnego
 - b) wymagania zgody na przetwarzanie danych osobowych zawartych we wniosku, w stosunku do których podstawą przetwarzania jest przepis prawa,
 - c) wymagania dołączenia do wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej dokumentów w postaci: zaświadczenia o stanie zdrowia nauczyciela, oryginalnych, imiennych, dokumentów potwierdzających poniesione koszty leczenia, oświadczenia o dochodach

przypadających na członka rodziny (brutto), innych dokumentów uzasadniających potrzebę przyznania pomocy zdrowotnej dla nauczyciela,

3) załącznika Nr 2 do Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Powiat Nowodworski, pn. „*OŚWIADCZENIE o sytuacji materialnej wnioskodawcy (nauczyciela)*”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Powiatu Nowodworskiego podjęła uchwałę Nr L/306/2022 *w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Nowodworski oraz warunków i sposobu ich przyznawania.*

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały Rada Powiatu wskazała art. 12 pkt 11 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 72 ust. 1 i ust. 4 i z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, z późn. zm.).

Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2058/11, Legalis nr 820291).

W konsekwencji postanowienia uchwały stanowiącej realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Organ nadzoru analizując treść załączników do uchwały, uznał postanowienia tejże uchwały za naruszające prawo w sposób istotny, z powodów wskazanych poniżej.

Zgodnie z § 4 ust. 2 i ust. 5 Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Powiat Nowodworski, stanowiącego załącznik do ww. uchwały:

„2. Do wniosku należy dołączyć:

1) zaświadczenie lekarskie wystawione przez lekarza rodzinnego lub lekarza specjalistę, potwierdzające leczenie związane z chorobą, leczenie specjalistyczne, konieczność stosowania sprzętu rehabilitacyjnego lub ortopedycznego, wydane nie wcześniej niż jeden miesiąc przed dniem złożeniem wniosku.

2) imienne faktury lub rachunki potwierdzające poniesienie wydatku wymienionego we wniosku,

3) inne dokumenty uzasadniające przyznanie pomocy zdrowotnej,

4) 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.

5. Jeżeli wnioski nie będą zawierały dokumentów, o których mowa § 4 ust. 2, wzywa się wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentów w terminie 7 dni od doręczenia wezwania. W przypadku nieuzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, wniosek pozostawia się bez rozpoznania.”.

Zgodnie z brzmieniem art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczają 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.

Jak wynika z powyższego, przepis ustawy nie wprowadza delegacji do ustalenia, na poziomie aktu prawa miejscowego, rodzajów dokumentów wymaganych jako załączniki do wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej. Ponadto brak delegacji do wprowadzenia zasady o pozostawieniu wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej bez rozpoznania w przypadku nieuzupełnienia dokumentacji we wskazanym, w inkryminowanej regulacji, zakresie. Prawodawca lokalny wykroczył poza delegację ustawową przyjmując wskazane przepisy bez podstawy prawnej.

Jak wynika z załącznika nr 1 do Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest

Powiat Nowodworski, pn. „*WNIOSEK o przyznanie świadczenia z funduszu zdrowotnego nauczycieli*”, dyrektor szkoły potwierdza następujące okoliczności:

- uprawnienie nauczyciela do korzystania pomocy zdrowotnej,
- wymiar zatrudnienia nauczyciela,
- miejsce zatrudnienia przed przejściem nauczyciela na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne,
- potwierdzenie pobierania przez byłego nauczyciela zlikwidowanej szkoły emerytury, renty lub nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego oraz miejsca zaliczenia odpisu z ww. świadczeń na ZFŚS.

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

W załączniku Nr 1 do Regulaminu wprowadzono klauzulę dotyczącą przetwarzania danych osobowych: *„Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do procedury związanej z przyznaniem pomocy zdrowotnej, zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE. L Nr 119, str. 1)”*. Klauzula nie uwzględnia rozróżnienia na dane osobowe niezbędne do realizacji wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej oraz dane dodatkowe, które nie są podawane obowiązkowo. Przyjęta zgoda na przetwarzanie danych osobowych jest zatem, w ramach wniosku o przyznanie świadczenia, wyrażana wobec wszystkich przetwarzanych danych.

Należy w tym miejscu zauważyć, że przetwarzanie określonych danych osobowych 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 art. 6 ust. 1 lit. c i e rozporządzenia RODO – wedle ust. 3 tego artykułu – musi być określona: w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Istotnym

jest że 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 rozporządzenia RODO, 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. Podstawa ta może zatem określać m.in. rodzaj danych podlegających przetwarzaniu.

Należy, wobec powyższego, odróżnić dane osobowe, których przetwarzanie jest wymagane przepisami prawa i jest niezbędne do wykonania obowiązku ciążącego na administratorze, od zgody na przetwarzanie danych osobowych, których podanie jest dobrowolne. Zgoda na przetwarzanie danych osobowych winna dotyczyć danych osobowych, których podanie jest dobrowolne. W przypadku danych obligatoryjnych, ich przetwarzanie, jak już wskazano jest niezbędne do realizacji ustawowego obowiązku ciążącego na podmiocie, który będzie przetwarzał dane.

W dalszej kolejności wskazuję, że żądanie załączenia do wniosku o udzielenie pomocy zdrowotnej dokumentów w postaci zaświadczenia o stanie zdrowia nauczyciela, oryginalnych, imiennych, dokumentów potwierdzających poniesione koszty leczenia, oświadczenia o dochodach przypadających na członka rodziny (brutto), innych dokumentów uzasadniających potrzebę przyznania pomocy zdrowotnej dla nauczyciela narusza praw w sposób istotny albowiem prawodawca lokalny nie ma postaw do określenia rodzajów dokumentów, od których uzależnione zostaje przyznanie pomocy zdrowotnej. Aktualność zachowują ustalenia, w zakresie braku podstawy prawnej, poczynione powyżej.

Odnosząc się do treści załącznika Nr 2 do Regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest

Powiat Nowodworski, pn. „OŚWIADCZENIE o sytuacji materialnej wnioskodawcy (nauczyciela)”, wskazując, że został on przyjęty bez podstawy prawnej.

„Delegacja zawarta w art. 72 Karty Nauczyciela nie daje podstaw do wprowadzania normatywnej treści wniosku oraz wzoru oświadczenia o dochodach z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, a nadto tworzenia procedury do przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r. II SA/Rz 1360/20).

Art. 42 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Wyrazem powyższej zasady jest art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, z późn. zm.), zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. *„Podstawowa zasada odpowiedzialności karnej - nullum crimen sine lege (art. 1 § 1 dawnego i obecnie obowiązującego kodeksu karnego) nakazuje, aby czyn zabroniony był określony szczegółowo przez ustawę oraz zakazuje stosowania w prawie karnym analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy.”* (wyrok Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 4 kwietnia 2000 r. II KKN 335/99). *„Zgodnie z art. 1 § 1 KK odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, przez co rozumieć należy popełnienie czynu zabronionego opisanego w taki sposób, jak w przepisach ustawy; a nie w sposób opisany dowolnie czy wręcz dalece odbiegający od brzmienia przepisu ustawy karnej.”* (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 września 2015 r. II AKa 250/15). Penalizacja określonego czynu może zatem zostać wprowadzona wyłącznie w formie aktu rangi ustawowej.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Powiatu, uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe jej postanowienia, nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i jest obowiązana do kompleksowego wypełniania delegacji. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Reasumując, stwierdzenie nieważności uchwały, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, uznać należy za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/