



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 lipca 2025 r.

WP-I.4131.124.2025

Rada Miejska w Piasecznie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 321/XXI/2025 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 czerwca 2025 r. *w sprawie określenia środków przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w budżecie Gminy Piaseczno oraz rodzaju świadczeń, warunków i sposobu udzielania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek dla których organem prowadzącym jest Gmina Piaseczno*, w części dotyczącej ustaleń zawartych w § 3 ust. 4 oraz § 3 ust. 6 – w zakresie, w jakim Rada uznała, iż brak formalny w postaci potwierdzenia wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczyciela przez Dyrektora przedszkola lub szkoły, spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 18 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 321/XXI/2025 *w sprawie określenia środków przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli w budżecie Gminy Piaseczno oraz rodzaju świadczeń, warunków i sposobu udzielania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek dla których organem prowadzącym jest Gmina Piaseczno*.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowił m.in. art. 72 usta. 1 i 4, w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986,

z późn. zm.), zwanej dalej: „KN.”. Stosownie do brzmienia art. 72 ust. 1 KN 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. Na podstawie art. 72 ust. 4 KN uprawnienia, o których mowa w art. 72 ust. 1 KN, zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

Zgodnie z treścią przywołanego przepisu organy prowadzące szkoły zobowiązane są do zapewnienia w swoich budżetach odpowiednich środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały, której podstawę stanowi art. 72 ust. 1 KN, wymaga zasięgnięcia opinii związków zawodowych w trybie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 440). Jak wynika z uzasadnienia do kwestionowanego aktu, projekt uchwały został zaopiniowany przez organizacje związkowe zrzeszające nauczycieli, zatem wymóg określony w art. 19 ustawy o związkach zawodowych został w przedmiotowej sprawie spełniony.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy postanowienie zawarte w § 3 ust. 4 kwestionowanej uchwały, zgodnie z którym *„4. Wniosek przed złożeniem, musi być potwierdzony przez Dyrektora przedszkola lub szkoły, w której nauczyciel jest lub był zatrudniony.”*. Tymczasem brak podstawy prawnej dla Rady Miejskiej w Piasecznie, do przyznania dyrektorowi przedszkola lub szkoły kompetencji do opiniowania wniosku o przyznanie świadczenia wynikającego z art. 72 ust. 1 KN.

Z art. 72 KN nie wynika bowiem uzależnienie podejmowania decyzji w przedmiocie przyznania nauczycielowi czy nauczycielom będącym emerytami lub rencistami prawa do świadczenia w postaci pomocy zdrowotnej od stanowiska dyrektora przedszkola lub szkoły. W § 3 ust. 1 uchwały zgodnie z prawem przyjęto, że funduszem zdrowotnym dysponuje Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno. Wolą ustawodawcy, określoną w art. 72 ust. 1 KN, jest powierzenie organowi prowadzącemu szkołę dysponowania środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, które musi przewidzieć w swoim budżecie. Uzależnienie przyznania środków od potwierdzenia wniosku przez dyrektora szkoły lub przedszkola stwarza, nieprzewidzianą przepisami prawa sytuację, iż dysponowanie funduszem na poziomie organu prowadzącego szkołę lub przedszkola jest warunkowane wolą dyrektora szkoły lub

przedszkola. Uchwała podejmowana na podstawie art. 72 ust. 1 KN jest bezpośrednio powiązana z uchwałą budżetową, a lokalny prawodawca na etapie projektowania budżetu gminy pozostaje związany jej postanowieniami.

Jak wynika z brzmienia § 3 ust. 4 uchwały zakres potwierdzenia wniosku przez dyrektora przedszkola lub szkoły obejmuje wszystkie dane w nim zawarte, w tym również dane wrażliwe. W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Piasecznie działając bez podstawy prawnej uzależniła możliwość przyznania świadczenia od zatwierdzenia wniosku przez dyrektora przedszkola lub szkoły oraz jednocześnie, w sposób nieuprawniony, umożliwiła dyrektorowi dostęp do danych zawartych we wniosku i załącznikach do wniosku (w tym także danych wrażliwych).

Tymczasem zgodnie z przepisami KN, dyrektor szkoły nie może samodzielnie decydować o dysponowaniu środkami przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, w tym także zatwierdzać wniosków o przyznanie tego świadczenia, od której to zgody uzależnione jest przyznanie świadczenia w ogóle. Środki te są bowiem zarządzane przez organ prowadzący szkołę. Zawarcie w uchwale postanowień, zgodnie z którymi wniosek o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli przed złożeniem wymaga potwierdzenia przez dyrektora stanowi niewątpliwie o przekroczeniu delegacji ustawowej.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że ustawodawca przekazując organom samorządu terytorialnego zadania publiczne jako ich zadania własne ma obowiązek wskazania tylko ram, nieprzekraczalnych granic ich regulacji, organy samorządowe winny zaś dostosowywać sposób wykonywania danego zadania do lokalnych potrzeb i możliwości. Przepis art. 72 ust. 1 KN obliuguje organ prowadzący szkołę do określenia zarówno rodzajów świadczeń przyznawanych nauczycielom, jak i warunków i sposobu przyznawania tych świadczeń. Realizując kompetencję organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru wskazuje, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W sytuacji, gdy organ stanowiący wykracza poza normy zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W kontekście udostępnienia dyrektorowi przedszkola lub szkoły danych zawartych we wniosku oraz w załącznikach do wniosku, podnieść należy, że zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c

i lit. e oraz ust. 3 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 nr 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych) – Dz.Urz. UE. L 119 z 04.05.2016, str. 35, zwanego dalej „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 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 Europejskiej lub w prawie państwa członkowskiego, któremu administrator podlega. Cel przetwarzania winien 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 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 ujawnić te dane; ograniczenia celu; okresy przechowywania danych, a także 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. Zarówno prawo Unii Europejskiej, jak i prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, winny również być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.

W świetle powyższego, udostępnianie dyrektorowi przedszkola lub szkoły danych narusza zasadę niezbędności w odniesieniu do obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (organowi wykonawczemu gminy). Żaden przepis nie przyznaje Radzie uprawnień do kreowania podstawy prawnej dalszego udostępnienia danych zawartych we wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczyciela. W ocenie organu nadzoru udostępnienie tychże danych dyrektorowi przedszkola lub szkoły wykracza poza normę kompetencyjną.

W kontekście przetwarzania tzw. „danych wrażliwych”, a do tego rodzaju danych należą bez wątpienia dane dotyczące zdrowia, co wynika wprost z art. art. 9 pkt 15 RODO,

wskazać należy, iż przetwarzanie tej kategorii danych jest dozwolone, jednakże obwarowane zostało rygorystycznymi wymogami. Dane osobowe, które z racji swego charakteru są szczególnie wrażliwe, w świetle podstawowych praw i wolności, wymagają szczególnej ochrony, gdyż kontekst ich przetwarzania może spowodować poważne ryzyko dla podstawowych praw i wolności. Zgodnie zatem z art. 9 ust. 1 RODO zabrania się przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby. Z kolei art. 9 ust. 2 RODO określa warunki, których spełnienie (co najmniej jednego z nich) umożliwi wyłączenie stosowania przywołanego wyżej ust. 1. W przedmiotowej sprawie żaden z warunków wymienionych w art. 9 ust. 2 nie został spełniony.

Z istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenia poczynione przez Radę w § 3 ust. 6 uchwały, zgodnie z którymi w przypadku nieusunięcia braków formalnych w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania do ich usunięcia, wniosek zostanie pozostawiony bez rozpatrzenia. W świetle ustaleń przywołanych powyżej uznać należy, iż w przypadku każdego braku formalnego, a więc także braku potwierdzenia wniosku przez dyrektora przedszkola lub szkoły, wniosek zostanie pozostawiony bez rozpoznania. Z powyższego wynika zatem wprost, że przyznanie świadczenia, o którym mowa w uchwale uzależnione jest w pełni od potwierdzenia wniosku przez dyrektora. Innymi słowy przyznanie świadczenia uzależnione jest od decyzji dyrektora przedszkola lub szkoły. Zawarcie w uchwale tego typu postanowień stanowi o przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W przedmiotowej sprawie brak jest podstawy prawnej do uzależnienia przyznania świadczenia dla nauczycieli, o których mowa w art. 72 ust. 1 KN od potwierdzenia wniosku przez dyrektora przedszkola lub szkoły.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego stanowione mogą być wyłącznie 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. Naruszenie delegacji ustawowej ma miejsce wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują zagadnienie pozostające poza prawną reglamentacją, bądź też regulują określone zagadnienie w sposób odmienny

od regulacji ustawowej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/