



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.287.2025

Lublin, dnia 24 października 2025 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIX/117/2025 Rady Powiatu w Parczewie z dnia 29 września 2025 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania, w części obejmującej jej § 1 w brzmieniu: „*dla nauczycieli zatrudnionych w szkole lub placówce prowadzonej*” oraz w brzmieniu: „*nauczycieli emerytów, nauczycieli rencistów, nauczycieli pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, którzy w chwili przejścia na emeryturę, rentę lub na nauczycielskie świadczenie kompensacyjne byli zatrudnieni w szkole lub placówce prowadzonej przez Powiat Parczewski*”.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/117/2025 Rady Powiatu w Parczewie z dnia 29 września 2025 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania, w części obejmującej jej § 1 w brzmieniu: „*dla nauczycieli zatrudnionych w szkole lub placówce prowadzonej*” oraz w brzmieniu: „*nauczycieli emerytów, nauczycieli rencistów, nauczycieli pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, którzy w chwili przejścia na emeryturę, rentę lub na nauczycielskie świadczenie kompensacyjne byli zatrudnieni w szkole lub placówce prowadzonej przez Powiat Parczewski*”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIX/117/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2025 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada Powiatu wskazała m.in. art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, 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.

Zawarte w art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela sformułowanie: "rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania" określa zakres kompetencji wynikających dla organu prowadzącego szkołę. Organ prowadzący posiada zatem na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela uprawnienie do określenia w uchwale wyłącznie:

- 1) rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej - pojęcie to obejmuje wyłącznie formy pomocy (finansowe, rzeczowe),
- 2) warunków przyznawania pomocy - przesłanek, jakie musi spełniać nauczyciel, aby skutecznie ubiegać się o pomoc określoną w uchwale (np. długotrwała choroba, zakup lekarstw itp.),
- 3) sposobu przyznania pomocy - procedury, według której określone prawo nauczyciela jest realizowane (np. konieczność złożenia wniosku i przedłożenia odpowiednich dokumentów).

Rada Powiatu jako organ stanowiący może działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach. Niedopuszczalne zatem jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnie upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic takiego upoważnienia.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła, że *„Określa się rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkole lub placówce prowadzonej przez Powiat Parczewski, nauczycieli emerytów, nauczycieli rencistów, nauczycieli pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, którzy w chwili przejścia na emeryturę, rentę lub na nauczycielskie świadczenie kompensacyjne byli zatrudnieni w szkole lub placówce prowadzonej przez Powiat Parczewski oraz warunki i sposób ich przyznawania”*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: *„dla nauczycieli zatrudnionych w szkole lub placówce prowadzonej”* oraz w brzmieniu: *„nauczycieli emerytów, nauczycieli rencistów, nauczycieli pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, którzy w chwili przejścia na emeryturę, rentę lub na nauczycielskie świadczenie kompensacyjne byli zatrudnieni w szkole lub placówce prowadzonej przez Powiat Parczewski”* wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Krąg osób, którym mogą być przyznawane świadczenia pomocy zdrowotnej, będących adresatami przedmiotowej uchwały, został określony w art. 72 ust. 1 i 4 ustawy Karty Nauczyciela. Ustawodawca określił w tych przepisach, kto może uzyskać świadczenia pomocy zdrowotnej przyznawane na podstawie uchwały podejmowanej w wykonaniu upoważnienia z art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela. Świadczenia w ramach pomocy zdrowotnej są udzielane "nauczycielom korzystającym z opieki zdrowotnej" (art. 72 ust. 1 ustawy), uprawnienia w tym zakresie zachowują "nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne" (art. 72 ust. 4 ustawy).

Przepisy ustawy regulują także kwestię dotyczącą zastosowania art. 72 ustawy Karta Nauczyciela ze względu na przesłankę dotyczącą wymiaru zatrudnienia. Zgodnie z art. 91b ust. 1 ustawy, przepisów art. 72 nie stosuje się do nauczyciela zatrudnionego w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć, zaś według art. 22 ust. 3 do nauczyciela zatrudnionego w kilku szkołach, który w żadnej z tych szkół nie jest zatrudniony w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, łącznie jednak wymiar jego zajęć stanowi co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć dla danego stanowiska, nie ma zastosowania przepis art. 91b ust. 1.

Rada Powiatu nie została upoważniona do ponownego regulowania powyższych kwestii, ani tym bardziej do modyfikowania obowiązujących przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale.

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02,

wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015 r., sygn. VIII SA/Wa 319/15).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 13 września 2023r. sygn. II SA/Rz 217/23, wywiódł: „*W ramach delegacji z art. 72 ust. 1 ustawy nie mieści się upoważnienie do określania kręgu osób uprawnionych do uzyskania pomocy zdrowotnej, gdyż ustawodawca uczynił to już w samej delegacji. Opowiedzenie się za takim poglądem potwierdza art. 72 ust. 4 ustawy, że możliwość korzystania z dodatkowych uprawnień zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne*” (por. także wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 lutego 2021 r. sygn. II SA/Rz 1360/20).

Analogiczne stanowisko zostało zaprezentowane w rozstrzygnięciach nadzorczych: Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 11 września 2025 r. znak: PN.4131.151.2025 oraz z dnia 30 czerwca 2025 r. znak: PN.4131.126.2025, Wojewody Lubuskiego z dnia 8 maja 2025 r. znak: NK-I.4131.57.2025, Wojewody Śląskiego z dnia 30 kwietnia 2025 r. znak: NPII.4131.1.289.2025.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego związany jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Starosta Parczewski pismem z dnia 21 października 2025 r. znak: OP-I.0711.43.2025 złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

Odnosząc się do dołożonych wyjaśnień należy stwierdzić, że ze sformułowania, którym posłużył się uchwałodawca w § 1 przedmiotowej uchwały - bezspornie określającym przedmiot jej regulacji - wynika, że dotyczy ona udzielania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej „*nauczycielom zatrudnionym w szkole lub placówce prowadzonej przez Powiat Parczewski*” oraz „*nauczycielom emerytom, nauczycielom rencistom, nauczycielom pobierającym nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, którzy w chwili przejścia na emeryturę, rentę lub na nauczycielskie świadczenie kompensacyjne byli zatrudnieni w szkole lub placówce prowadzonej przez Powiat Parczewski*”. Zatem w § 1 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu określiła krąg adresatów pomocy zdrowotnej.

Tymczasem ustawa - Karta Nauczyciela w upoważnieniu ustawowym określonym w art. 72 ust. 1 stanowi, że odpowiednie środki na pomoc zdrowotną są przeznaczone dla „*nauczycieli korzystających z pomocy zdrowotnej*”, pozostawiając organowi prowadzącemu kompetencję do określenia wyłącznie „rodzajów świadczeń” oraz „warunków i trybu ich przyznawania”. Jak już wyżej wywiedziono, w tak udzielonym upoważnieniu nie mieści się regulowanie kręgu adresatów pomocy zdrowotnej, o której mowa w art. 72 ust. 1 tej ustawy. Ustawa reguluje bowiem kwestię zachowania uprawnień do pomocy zdrowotnej dla nauczycieli po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne (art. 72 ust. 4), z istotnym zastrzeżeniem wynikającym z przepisów art. 91b ust. 1 i art. 22 ust. 3.

Cytowane powyżej przepisy nie dają organowi stanowiącemu kompetencji do ustalania podmiotów mogących uzyskać pomoc zdrowotną, gdyż ustawodawca uczynił to już w ustawie. Podkreślić również należy, że akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu.

Ponowne regulowanie tej kwestii w uchwale jest zarówno pozbawione uzasadnienia prawnego, jak też może wprowadzać w błąd adresatów uchwały.

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (por. np. wyroki NSA z dnia 30 października 2020r. sygn. I OSK 1307/20, z dnia 1 lutego 2023r. sygn. II OSK 6688/21).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był także pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2024r. sygn. akt III SA/Wr 162/14). Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisów ustawowych przez akt niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe, wyjaśnienia przedłożone pismem z dnia 21 października 2025 r. nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/117/2025, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Starosta Parczewski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Parczewie