



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 9 stycznia 2024 r.

Poz. 286

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1315.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/60/517/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski oraz warunki i sposób ich przyznawania, w części określonej w:

- § 4 ust. 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.), dalej jako „ustawa”;
- § 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- załączniku do uchwały zatytułowanym *INFORMACJA O PRZETWARZANIU DANYCH OSOBOWYCH*, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 72 ust. 1 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Powiatu w Bielsku-Białej podjęła uchwałę Nr VI/60/517/23 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski oraz warunki i sposób ich przyznawania, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała m.in. art. 72 ust. 1 i 4 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że w części podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z przepisem art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy: *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. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1, zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.*

Dodatkowo, jak wynika z art. 91d pkt 1 ustawy, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 72 ust. 1 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Powołane wyżej przepisy ustawy upoważniają radę powiatu wyłącznie do ustalenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Wszelkie inne postanowienia w uchwale traktować należy, jako wykraczające poza zakres delegacji ustawowej.

Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez radę powiatu przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności uchwały, w pierwszej kolejności wskazać należy na jej § 4 ust. 5, zgodnie z którym: *Przyznaną pomoc zdrowotną wypłaca się na rachunek bankowy podany przez wnioskodawcę albo w kasie Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej – według wyboru wnioskodawcy.* W ocenie organu nadzoru, regulacja ta w sposób oczywisty wykracza poza zakres spraw wyznaczonych przepisem art. 72 ust. 1 ustawy do uregulowania przez Radę w drodze uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn.. akt III SA/GI 141/22, publ. LEX nr 3351707). Rada bowiem uprawniona jest wyłącznie do określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania, a nie do określania sposobu wypłacania przyznanej pomocy zdrowotnej. Tym samym § 4 ust. 5 uchwały ocenić należy jako niezgodny z art. 72 ust. 1 ustawy, co daje podstawę do stwierdzenia jego nieważności.

Dalej wskazać należy na § 6 uchwały, zgodnie z którym: *Traci moc Uchwała Nr III/12/81/07 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń oraz warunków i sposobu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski.*

Organ nadzoru zauważa, że wskazana w § 6 uchwała Nr III/12/81/07 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 30 sierpnia 2007 r. została uchylona mocą § 8 uchwały Nr VI/57/488/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski oraz warunki i sposób ich przyznawania. W przywołanym § 8 uchwały Nr VI/57/488/23 postanowiono, iż: *Traci moc Uchwała Nr III/12/81/07 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń oraz warunków i sposobu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski.* Wojewoda Śląski, rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 27 września 2023 r. Nr NPII.4131.1.923.2023, stwierdził nieważność uchwały Nr VI/57/488/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 24 sierpnia 2023 r. w części określonej w: § 2 ww. uchwały, § 4 ust. 1 ww. uchwały w zakresie sformułowania: *stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały* oraz w Załączniku do ww. uchwały oraz § 4 ust. 2 pkt 3 ww. uchwały. Oznacza to, że pozostałe przepisy uchwały, w tym jej § 8, pozostały w mocy i stosownie do § 9 weszły w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, tj. 12 września 2023 r. A zatem uchwała uchylana, tj. uchwała Nr III/12/81/07 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 30 sierpnia 2007 r., straciła moc w tym samym dniu, tzn. że rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski oraz warunki i sposób ich przyznawania od tego dnia określała uchwała Nr VI/57/488/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 24 sierpnia 2023 r.

Mając powyższe na uwadze, regulacja § 6 kwestionowanej uchwały, tj. uchwały Nr VI/60/517/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 29 listopada 2023 r., jest bezprzedmiotowa. Stanowi bowiem o utracie mocy uchwały Nr III/12/81/07, która w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, tj. 29 listopada 2023 r., już nie obowiązywała. Uchylenie przepisów (czy też wprowadzenie regulacji o utracie mocy obowiązującej przepisów), które już nie obowiązują, jest wadliwe w kontekście wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu zamieszczenia wadliwych przepisów w uchwale.

W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy

kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, *Przegląd Legislacyjny* 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Przepis § 6 uchwały może wywołać u odbiorcy wątpliwość, co do faktycznej daty utraty mocy obowiązującej uchwały Nr III/12/81/07: z dniem 12 września 2023 r. – co wynika z uchwały Nr VI/57/488/23, czy też z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały – jak błędnie określono w kwestionowanym § 6 niniejszej uchwały. Taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, zatem stwierdzenie nieważności § 6 uchwały, w świetle zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP, jest niezbędne i konieczne.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na ogólną zasadę *lex posterior derogat legi priori*, zgodnie z którą późniejszy akt prawny uchyla moc obowiązującą aktu wcześniejszego. Zasada dotyczy aktów prawnych zajmujących to samo miejsce w ich hierarchii. Jeśli bowiem w tej samej sprawie unormowanej już przez jakiś akt prawny został wydany nowy akt prawny, to zakłada się, że został on wydany w tym celu, aby zmienić dotychczasowy stan prawny (zob. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer, wyd. 3, s. 155). W świetle tej zasady nie będzie wątpliwości, że w sprawie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski oraz warunków i sposobu ich przyznawania, należy stosować zasady określone w uchwale Nr VI/60/517/23 od dnia jej wejścia w życie, mimo że uchwała ta nie zawiera przepisów uchylających uchwałę wcześniejszą, tj. uchwałę Nr VI/57/488/23. Pozwala to na wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie § 6 uchwały Nr VI/60/517/23.

Dalej wskazać należy, że do niniejszej uchwały dołączona została *INFORMACJA O PRZETWARZANIU DANYCH OSOBOWYCH*, dalej jako *Informacja*. Z żadnej regulacji uchwały nie wynika jednak, że uchwała zawiera taki załącznik. W przepisach merytorycznych uchwały brak jest odesłania do takiego załącznika. Organ nadzoru zweryfikował również projekt uchwały, który dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej pod adresem: [bip.powiat.bielsko.pl/5531/dokument/95708](http://bip.powiat.bielsko.pl/5531/dokument/95708) (dostęp: 29-12-2023). W projekcie również zamieszczono tę *Informację* (str. 3 projektu). Oznacza to, że uchwała w takim kształcie została przyjęta podczas sesji przez Radę, wobec braku wyeliminowania tej *Informacji* z projektu, podczas obradowania nad nim na sesji Rady Powiatu, której transmisja dostępna jest pod adresem: [esesja.tv/transmisja/43596/sesja-rady-w-dniu-29-listopada-2023.html](http://esesja.tv/transmisja/43596/sesja-rady-w-dniu-29-listopada-2023.html) (dostęp: 29-12-2023).

Zdaniem organu nadzoru dołączenie do uchwały tej *Informacji* należy uznać za niezgodne z prawem z dwóch powodów. Przede wszystkim wskazać należy, że zgodnie z § 29 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) uchwała może zawierać załączniki; odesłanie do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. Kluczowym jest zatem fakt, że obowiązkiem uchwałodawcy jest, aby odesłanie do właściwych załączników zamieszczone zostało w przepisach merytorycznych uchwały. Zamieszczenie takiego załącznika bez stosowanego odesłania do niego w przepisach merytorycznych godzi w art. 2 Konstytucji RP i wyrażoną w nim wyżej omówioną zasadę przyzwoitej legislacji, bowiem wywołuje wątpliwość, czy dołączona do uchwały *Informacja* jest elementem systemu prawnego i wywołuje skutki prawne.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zamieszczenie w analizowanej uchwale informacji o przetwarzaniu danych osobowych nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej z art. 72 ust. 1 ustawy. Nie stanowi bowiem określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, warunków ani sposobu ich przyznawania. Ponadto zauważyć należy, że zgodnie art. 12 ust. 1 w zw. z art. 13 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz.U.U.E.L

z 2016 r. Nr 119 poz. 1 ze zm.) podanie informacji o przetwarzaniu danych osobowych należy do obowiązków administratora tych danych, zatem nie Rady.

Z wyżej opisanych przyczyn konieczne jest stwierdzenie nieważności załączonej do uchwały *Informacji*, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 72 ust. 1 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionych części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/60/517/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych korzystających z opieki zdrowotnej, dla których organem prowadzącym jest Powiat Bielski oraz warunki i sposób ich przyznawania - w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**