

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. II SA/Wa 1751/20 -**

LEX nr 3122108

**Wyrok  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 4 grudnia 2020 r.  
II SA/Wa 1751/20**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Janusz Walawski.

Sędziowie WSA: Tomasz Szmydt, Asesor Karolina Kisielewicz (spr.).

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 grudnia 2020 r. sprawy ze skargi Wojewody (...) na uchwałę Rady Miejskiej w H. z dnia (...) maja 2020 r. nr (...) w przedmiocie określenia rodzajów świadczeń pomocy zdrowotnej dla nauczycieli

1. stwierdza nieważność § 6 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały,
2. oddala skargę w pozostałym zakresie.

**Uzasadnienie faktyczne**

Wojewoda (...) działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 730) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Gminy (...) z (...) maja 2020 r. (nr (...)) w sprawie określenia rodzajów świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę (...) oraz warunków i sposobu ich przyznawania (ogłoszoną w Dz. Urzędowym Woj. (...) z 2020 r. poz. (...)) w zakresie: § 6 ust. 1 pkt 3, § 6 ust. 1 pkt 5, § 6 ust. 2, § 6 ust. 4 pkt 1 i pkt 3 w części dotyczącej wzoru oświadczenia, § 7, § 8 ust. 3 oraz załączników nr 1, nr 2 i nr 3 do tej uchwały.

Organ nadzoru podniósł, że w świetle art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, z kolei w myśl art. 72 ust. 1 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), 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 zdrowotnych przyznawanych w ramach tej pomocy i warunki i sposób ich przyznawania.

Zdaniem Wojewody, § 6 ust. 4 pkt 4 uchwały istotnie narusza powołane przepisy Karty Nauczyciela. Z § 6 ust. 4 pkt 4 uchwały wynika, że oświadczenie zdrowotne może ubiegać się nauczyciel pozostający w stosunku pracy ale także emeryt, rencista lub pobierający świadczenie kompensacyjne. Tymczasem przepis § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały

stanowi, że świadczenie zdrowotne przyznaje się na wniosek nauczyciela, zawierający nazwę szkoły zatrudniającej nauczyciela, nie określa natomiast na jakiej podstawie przyznawane ma być świadczenie zdrowotne dla emerytów, rencistów, osób pobierających świadczenie kompensacyjne. Uchwała jest więc w tym zakresie (§ 6 ust. 1 pkt 3) nieprecyzyjna i narusza zasadę "przyzwoitej legislacji".

W ocenie organu nadzoru, żądanie podania we wniosku o przyznanie świadczenia numeru rachunku bankowego, na który ma być zrealizowany przelew jest niedopuszczalne, ponieważ narusza zasadę niezbędności (minimalizacji) przetwarzania danych i w konsekwencji jest niezgodne z art. 6 ust. 1 lit. c) i 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 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz.UE.L119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.; dalej RODO). Nie można uznać za niezbędne żądania numeru rachunku bankowego wnioskodawcy, nie przewidując jednocześnie możliwości wypłaty świadczenia w kasie. Z tego powodu organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały (Świadczenie zdrowotne przyznaje się na wniosek nauczyciela zawierający numer rachunku bankowego, na który ma być zrealizowany przelew).

Wojewoda (...) podniósł, że Rada Gminy określając wzór wniosku o przyznanie świadczenia (w załączniku nr 1 do uchwały) przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 72 ust. 1 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela. Powołane przepisy nie przyznają kompetencji radzie gminy do określenia wzoru wniosku, co oznacza że § 6 ust. 2 tej uchwały (Wzór wniosku stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały), istotnie narusza prawo.

Z tych samych powodów, zdaniem organu nadzoru, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 6 ust. 4 pkt 1 i pkt 3 w części dotyczącej wzoru oświadczenia. Żądanie dołączenia do wniosku o przyznanie świadczenia aktualnego zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego leczenie nauczyciela (§ 6 ust. 1 pkt 1) oraz oświadczenia o sytuacji materialnej nauczyciela i osób prowadzących z nim wspólne gospodarstwo domowe, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały. W konsekwencji również istotnie narusza prawo § 7 zaskarżonej uchwały, który stanowi, że nauczyciel może być wezwany do uzupełnienia braków formalnych wniosku, w tym przedłożenia dokumentów, o których mowa w § 6 ust. 4, w terminie 7 dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Organ nadzoru wniósł ponadto o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały, z uwagi na to, że przepisy ustawy nie upoważniają rady gminy do powołania przez Burmistrza komisji opiniującej wnioski o przyznanie świadczenia. Wojewoda dodał, że komisja miałaby do czynienia z danymi osobowymi podlegającymi ochronie na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Wojewoda (...) wnosząc o stwierdzenie nieważności wszystkich trzech załączników do tej uchwały (nr 1 - wzoru wniosku o przyznanie świadczenia, nr 2 - oświadczenia o sytuacji finansowej rodziny i nr 3 - zgody na przetwarzanie danych osobowych) powołał się na art. 72 ust. 1 w związku z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, przepisy powołanego Rozporządzenia oraz art. 7 i art. 40 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Gmina (...) w odpowiedzi na skargę podniosła, że podejmie "stosowną uchwałę", która "doprecyzuje osoby uprawnione do otrzymywania pomocy finansowej, da wzór sposobu przekazywania tej pomocy, zrezygnuje z wniosków, zaświadczeń, komisji ds. opiniowania wniosków oraz da możliwość wyboru sposobu przekazywania udzielonej pomocy zdrowotnej". Gmina dodała, że wnioski o przyznanie pomocy dla nauczycieli złożone na podstawie tej uchwały nie zostały dotychczas rozpoznane, nie została powołana komisja. Z tych wszystkich powodów wniosła o oddalenie skargi w całości, "umorzenie procesu" oraz o nieobciążanie jej kosztami postępowania.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga Wojewody (...) jest uzasadniona w części.

Na wstępie należy zauważyć, że wprawdzie zaskarżona uchwała nie obowiązywała już w dacie orzekania przez Sąd, bowiem została uchylona w całości z dniem (...) listopada 2020 r. uchwałą (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia (...) października 2020 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę (...) oraz warunków i sposobu ich przyznawania (§ 10), to jednak skarga podlega rozpoznaniu, gdyż zaskarżona uchwała przez określony czas obowiązywała i wywoływała skutki prawne. Jedynie stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości lub części przez Sąd pozbawia mocy prawnej tych postanowień, które uznane zostaną za rażąco naruszające prawo i to od momentu podjęcia uchwały, zatem z mocą wsteczną (ex tunc). Skarga na uchwałę już nieobowiązującą jest więc dopuszczalna (por. uchwała TK z 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94, postanowienia NSA z 21 listopada 2019 r. sygn. akt I OZ 1116/19, z 14 czerwca 2012 r. sygn. akt II FSK 990/12; z 12 grudnia 2013 r. sygn. akt II OSK 2964/13, z 18 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 194/14; z 9 lipca 2014 r. sygn. akt II FSK 1681/14; wyroki NSA z 11 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1719/11, z 27 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 344/08, z 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1046/07, dostępne [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zaskarżona w części uchwała Rady Gminy (...) z (...) maja 2020 r. (nr (...)) w sprawie określenia rodzajów świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę (...) oraz warunków i sposobu ich przyznawania, została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela. Przepis ten stanowi, że 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.

Ta uchwała wykonawcza Rady Gminy należy do kategorii aktów prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Przepis art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela upoważnia organ stanowiący gminy do określenia m.in. warunków i sposobu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli.

Warunki przyznawania świadczeń to inaczej przesłanki albo wymagania, które powinna spełniać osoba ubiegająca się o takie świadczenie. Natomiast przez sposób przyznawania świadczeń należałoby rozumieć, kierując się językowym znaczeniem tego określenia, procedurę, tryb postępowania, zmierzającego do osiągnięcia tego celu - przyznania świadczeń zdrowotnych. Trzeba, zdaniem Sądu dodać, że ten tryb

postępowania powinien uwzględniać wartości i zasady obowiązujące w działaniu władzy publicznej, a więc m.in. transparentność, obiektywizm i równe traktowanie podmiotów ubiegających się o świadczenia. Należy też przyjąć, że w pojęciu procedury albo trybu działania mieszczą się zarówno określone czynności, jak rozwiązania organizacyjne ("ustrojowe"), w ramach których te czynności są podejmowane.

Pomoc zdrowotna dla nauczycieli, przewidziana w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela ma charakter pomocy społecznej. Takiej pomocy udziela się z reguły według potrzeb, w tym przypadku w celu wsparcia finansowego w zaspokajaniu potrzeb związanych z leczeniem i powrotem do zdrowia, określonych w § 4 ust. 1 i 2 i § 5 ust. 2 uchwały (niezaskarżonej w tej części).

Jest zatem oczywiste, że decydent w sprawie przyznania pomocy leczniczej powinien dysponować informacjami i danymi, niezbędnymi i zarazem pozwalającymi na ocenę zasadności wniosku. Z tej racji, że ta decyzja powinna być zgodna z wyżej przytoczonymi zasadami działania władzy publicznej: obiektywizmu i równego traktowania, wskazane jest, aby organ dysponował dającymi się porównać informacjami na temat każdego z wnioskodawców. Temu właśnie może służyć ujednoczenie wymagań w tym zakresie poprzez zastosowanie wzorów niektórych dokumentów składanych przez wnioskodawcę (wzoru wniosku o udzielenie pomocy, wzoru oświadczenia o stanie majątkowym i wzoru zgody na przetwarzanie danych osobowych).

Należy przypomnieć, że przesłanką stwierdzenia nieważności aktu organu gminy w tym (uchwały rady gminy) jest istotne naruszenie prawa (art. 91 ust. 4 i art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się istotne naruszenie przepisów prawa ustrojowego, prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Zdaniem Sądu zaskarżona uchwała Rady Gminy w zakresie ustalającym procedurę załatwiania spraw o udzielenie pomocy zdrowotnej nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 72 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela. To upoważnienie nie odnosi się wprost do kwestii formalizacji tego postępowania. Podejmując się wyprowadzenia wytycznych dotyczących tej procedury (sposobu) przyznawania świadczeń z treści art. 72 ust. 1 ustawy, z uwzględnieniem wspomnianych już wyżej zasad załatwiania spraw przez organy władzy publicznej Sąd doszedł do przekonania, że sformalizowanie tego postępowania powinno być odpowiednie do jego celów, a więc zapewniać sprawne, obiektywne i sprawiedliwe rozdzielanie świadczeń leczniczych. Posłużenie się w tej procedurze zakwestionowanymi przez Wojewodę wzorami wniosków zawartych w załącznikach 1, 2 i 3 zdaniem Sądu nie narusza prawa (nie mówiąc już o istotnym naruszeniu prawa). Są one nawet wskazane i pomocne dla prawidłowego, właściwego rozdzielania tej pomocy. Ta uwaga odnosi się również do przewidzianego w § 7 ust. 1 i 2 uchwały wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku ze skutkiem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Można go bowiem potraktować jako środek mobilizujący wnioskodawców do przedstawienia organowi tych wszystkich informacji, które są niezbędne dla prawidłowego, odpowiadającego rzeczywistości stanowi rzeczy załatwienia sprawy.

W taki sam sposób Sąd ocenia postanowienie uchwały zawarte w § 8 ust. 3, dotyczące powołania przez organ udzielającej pomocy komisji opiniującej wnioski. Nie ulega wątpliwości, że osoba pełniąca funkcję organu udzielającego pomocy nie rozpatruje

tych spraw osobiście lecz przy udziale swego aparatu pomocniczego. Powołanie komisji do oceny wniosków nie oznacza przeniesienia na to gremium kompetencji do decydowania w tych sprawach. Większe gwarancje bezstronnego i obiektywnego załatwiania takich spraw daje zaś, zdaniem Sądu działanie zespołu składającego się z jawnie wskazanych konkretnych osób, niż działanie anonimowych dla wnioskodawców pracowników urzędu gminy, przygotowujących sprawy do rozstrzygnięcia.

Nie można również uznać za uzasadniony zarzut istotnego naruszenia prawa w § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały, przez nieprecyzyjne sformułowanie, naruszające zasadę "przyzwoitej legislacji". Postanowienie to odnosi się do jednego z elementów wniosku nauczyciela o przyznanie świadczenia: podania nazwy szkoły zatrudniającej nauczyciela. Samo w sobie jest to sformułowane precyzyjnie. Wątpliwości może natomiast budzić jego skonfrontowanie z treścią § 6 ust. 4 pkt 4 uchwały, z którego wynika, że prawo ubiegania się o świadczenie przysługuje również byłemu nauczycielowi (nauczycielowi emerytowi lub renciście). Można zatem przyjąć, że taka regulacja narusza zasady przyzwoitej legislacji. Niemniej jednak te zasady nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, mogącego stanowić podstawę oceny uchwały z punktu widzenia zgodności z prawem. Po drugie zaś, to naruszenie nie jest na tyle istotne, aby godziło w wartości lub dobra chronione prawem powszechnie obowiązującym. Z treści tego kwestionowanego postanowienia uchwały nie wynika bowiem, że prawa do uzyskania świadczenia zdrowotnego nie mają nauczyciele - emeryci albo renciści.

Sąd podziela natomiast zarzut Wojewody skierowany pod adresem § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały określającego wymagania dotyczące treści wniosku o przyznanie świadczenia w postaci podania numeru rachunku bankowego, na który ma być zrealizowany przelew. Posiadanie rachunku bankowego nie należy do obowiązków każdego obywatela. Brak alternatywy co do sposobu realizacji (wyłaty) świadczenia może natomiast być interpretowane jako pozbawienie osób nieposiadających rachunku bankowego możliwości ubiegania się o świadczenie zdrowotne, czyli dopuszczać praktyki o charakterze dyskryminacyjnym.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), orzekł jak w pkt 1 wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt 2 wyroku zostało wydane na podstawie art. 151 powołanej ustawy.

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu, w oparciu o zarządzenie Przewodniczącego Wydziału II z 26 listopada 2020 r. wydane na podstawie art. 15 zys 4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym, bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.