



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

RO-BR
— 2m

Olsztyn, dnia 7/ marca 2019 r.



PN.4131. 118 .2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) **stwierdzam nieważność** § 1 ust. 1 i 3, § 4 i § 7 uchwały Nr IV/41/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 6 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia planu finansowego dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych Gminy Kisielice na rok 2019.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 lutego 2019 r. Rada Miejska w Kisielicach, powołując się na art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie. Przedmiotem uchwały jest wprowadzenie planu finansowego dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych Gminy Kisielice na rok 2019.

W uchwale ustalono, m.in. maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, które dofinansowaniem mogą być objęte.

W § 7 badanej uchwały Rada postanowiła, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Z treści wyżej powołanego postanowienia wynika, iż Rada podejmując przedmiotową uchwałę zastosowała przepisy właściwe dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktowała niniejszą uchwałę, określając jej wejście w życie w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ((Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 7 uchwały została wydana z naruszeniem art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W art. 13 ustawy zawarty został zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych,

statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. W świetle postanowień art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, ogłoszenie badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego. W obecnym stanie prawnym, brak jest przepisu szczególnego, który nakazywałby publikację przedmiotowej uchwały w dzienniku urzędowym. W ocenie organu nadzoru, podstawy dla ogłoszenia uchwały w sprawie ustalenia planu finansowego dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat, o których mowa w § 2 ust. 3 pkt 1 ww. rozporządzenia, a także regulującej specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, nie może stanowić przepis art. 13 pkt 2 ww. ustawy, ponieważ uchwała ta nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

Obowiązujące przepisy nie zawierają legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, iż akt prawa miejscowego może być ustanowiony przez organ samorządu terytorialnego jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Reguła ta znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej

sprawie. Tym samym, normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z 18 lipca 2006r., sygn. akt OSK 669/06). W orzecznictwie wskazuje się również, że akt prawa miejscowego powinien mieć charakter zewnętrzny, regulować prawa i obowiązki podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji (wyrok WSA w Krakowie z 3 lipca 2008 r. sygn. II OSK 530/08).

W ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie spełnia wymogów przewidzianych dla aktu prawa miejscowego. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że upoważnienie do podjęcia badanej uchwały nie zostało zawarte w ustawie, lecz w § 7 oraz § 8 ww. rozporządzenia.

Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów rozporządzenia, organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w § 2 ust. 1, biorąc pod uwagę: wnioski dyrektorów szkół i placówek, o których mowa w § 5; wyniki egzaminu ósmoklasisty, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie i egzaminu maturalnego; potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół i placówek w województwie, o których mowa w § 6; podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, zgodnie z art. 60 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe. Zgodnie natomiast z § 8 rozporządzenia, organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, ustala corocznie maksymalną kwotę dofinansowania opłat, o których mowa w § 2 ust. 3 pkt 1, oraz specjalności i formy kształcenia nauczycieli prowadzone przez uczelnie, na które dofinansowanie jest przyznawane.

Ponadto powołany w podstawie prawnej uchwały art. 70a ustawy Karta Nauczyciela nie może stanowić podstawy do wprowadzenia regulacji, będącej jej przedmiotem. Z postanowień art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela, wynika jedynie kompetencja rady gminy do wyodrębnienia w budżecie gminy środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości 0,8 planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, z zastrzeżeniem ust. 2, przy czym podziału tychże środków dokonuje się po zasięgnięciu opinii związków zawodowych, o których mowa w ust. 3. Badana uchwała nie zawiera żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Postanowienia uchwały odnoszą się do indywidualnie oznaczonych podmiotów - szkół, podporządkowanych organizacyjnie gminie. Plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli ustalany jest przez organ prowadzący w odniesieniu do konkretnych sytuacji w danym roku budżetowym, w szczególności do zgłoszonych przez dyrektorów szkół potrzeb w tym zakresie i innych czynników wymienionych w § 7 ww. rozporządzenia. Również ustalenie maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie

pobierane przez uczelnie oraz specjalności i formy kształcenia nauczycieli prowadzone przez uczelnie. winno mieć miejsce corocznie i w porozumieniu z dyrektorami szkół (§ 8), co odnieść należy do konkretnych sytuacji (potrzeb) w danej szkole i w określonym czasie.

Eliminacja § 7 przedmiotowej uchwały spowoduje, iż akt ten, wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, iż nie mieszczą się w ramach kompetencji wyznaczonych przez przepisy, na podstawie których organ stanowiący uprawniony jest do podjęcia przedmiotowej uchwały, postanowienia § 1 ust. 1 i 3 oraz § 4 uchwały.

Jak wskazano wyżej, przepisy rozporządzenia upoważniają organ prowadzący jedynie do opracowania na każdy rok budżetowy planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli (§ 7) oraz do corocznego ustalania maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane (§ 8). W świetle powołanego art. 70 a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, rada winna natomiast w budżecie gminy, jako organu prowadzącego szkoły, wyodrębnić środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Kwestionowane postanowienia określają natomiast środki na dofinansowanie form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych Gminy Kisielice (§ 1 ust. 1), podział środków, określonych w ust.1 na poszczególne jednostki oświatowe (§ 1 ust. 3) oraz nakładają na dyrektorów szkół obowiązek, przed wyrażeniem zgody na dofinansowania opłat za kształcenie, uwzględnienia zasobów kadrowych nauczycieli na terenie Gminy oraz uwarunkowań wynikających z opracowanego planu doskonalenia zawodowego nauczycieli (§ 4).

Odnosząc się do obowiązku nałożonego na dyrektorów szkół, należy wskazać, iż zgodnie z § 5 rozporządzenia, dyrektorzy szkół i placówek, do dnia 30 listopada danego roku, składają do organu prowadzącego wnioski o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku budżetowym, uwzględniające potrzeby, o których mowa w § 4 ust. 1, a zatem to organ prowadzący – wójt gminy, odpowiedzialny za gospodarowanie mieniem komunalnym oraz wykonywanie budżetu (art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym), uprawniony jest do przyznawania dofinansowania z środków przeznaczonych na ten cel.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Kisielicach
- Burmistrz Kisielic


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki