



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 1 lipca 2013 r.

Poz. 2784

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.48.2013.AK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 czerwca 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 t.j.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Janów Nr XIX/128/13 z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Janów, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie, pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

UZASADNIENIE

W dniu 27 maja 2013 r. Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr XIX/128/13 w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Janów, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie, pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, która w dniu 31 maja 2013 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została ocenie legalności.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy rozwiązania stanowią przekroczenie granic delegacji ustawowej zawartej w art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) oraz nie znajdują umocowania prawnego w innych aktach prawnych będących podstawą działań podejmowanych w stosunku do nauczycieli przez organ prowadzący szkołę tj. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. Nr 46, poz. 430).

Zgodnie z art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, w związku z art. 91d pkt 1 Karty, Rada Gminy jako organ prowadzący szkoły wyodrębnia w budżetach środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego - w wysokości 1 % planowanych rocznych środków, przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Przytoczony przepis formułuje właściwość Rady Gminy, wyłącznie w zakresie wyodrębnienia środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego. Brak jest natomiast upoważnienia ustawowego do uregulowania przez Radę kwestii podziału środków, będących przedmiotem zapisów wskazanego artykułu. Upoważnienia takiego nie zawierają również przepisy powołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

Organ nadzoru kwestionuje również legalność § 4 uchwały, a to z uwagi na fakt, iż w swojej treści bezpośrednio odwołuje się do zapisów § 1 uchwały, podjętych bez wyraźnego umocowania prawnego.

Ponadto, Rada Gminy Janów formułując zapis § 2 pkt 1 lit b uchwały, zdaniem organu nadzoru, istotnie naruszyła prawo, tj. przekroczyła delegację zawartą w § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2001 r. Przepis ten zawiera wyraźną delegację dla organu prowadzącego szkołę do określenia specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznane. Toteż wskazany przez organ nadzoru zapis, stanowi przekroczenie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Zauważyć należy, że zgodnie z zawartą w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w stosunku do tych organów nie ma zastosowania zasada "co nie jest zakazane jest dozwolone", lecz reguła "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

W obowiązującym stanie prawnym brak było upoważnienia ustawowego do zawarcia w omawianej uchwale wskazanych wyżej regulacji.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza również zapisy art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 w związku art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1174 ze zm.),

Kwestionowana przez organ nadzoru uchwała w § 6 zawiera zapis, wedle którego uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą od 1 stycznia 2013 r. Niniejszym przepisem przewidziano zatem wejście w życie uchwały bez publicznego ogłoszenia. Zapis taki powoduje, że przedmiotowa uchwała zdaniem organu nadzoru istotnie narusza wskazane wyżej przepisy.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego. Zamieszczone w uchwale przepisy charakteryzują się bowiem generalnością i abstrakcyjnością. Zawarta w uchwale norma nakłada obowiązek na gminę, z której budżetu przyznawane jest omawiane dofinansowanie i stwarza uprawnienie po stronie nauczycieli, którzy wypełnią określone prawem dyspozycje ustawy. Uchwała wykazuje zatem cechy aktu normatywnego pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego.

W doktrynie i orzecznictwie sądowo-administracyjnym, ugruntowany jest pogląd iż akt prawa miejscowego musi zawierać postanowienia mające charakter normatywny, a więc o charakterze abstrakcyjnym i generalnym (normy ogólne). Charakter generalny mają natomiast tylko te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z imienia czy nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się z kolei tym, że nakazywanie, zakazywanie lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach a nie tylko w jednej konkretnej sytuacji i nie mogą one się konsumować przez jednorazowe zastosowanie. Akt prawa miejscowego nie musi być adresowany do wszystkich osób zamieszkałych lub przebywających na określonym terytorium, lecz wystarczy aby wskazywał adresatów, co najmniej grupowo, o ile wyodrębnienie dokonywane jest w oparciu o określone kryterium.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei przepis art. 41 ust. 1 tej samej ustawy stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, iż akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy."

Konkludując, wskazać należy, iż uchwała Rady Gminy Janów Nr XIX/128/13 z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Janów, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie, pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznane, nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane wyżej przepisy, a omawiane uchybienie zakwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, na konieczność powoływania w podstawie prawnej uchwał właściwego tj. aktualnego publikatora ustawy o samorządzie gminnym. Od dnia 23 maja 2013 r. obowiązuje tekst jednolity wskazanej ustawy, ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2013 r. po pozycją 594.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Lidia Stupak