



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 stycznia 2020 r.

Poz. 740

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.2.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/141/2019 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie planu dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Miasto Żywiec na 2020 r. – w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), art. 70a ust. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.), dalej jako „Karta Nauczyciela”, w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja” oraz § 6 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 roku w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1653).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r. Rada Miejska w Żywcu podjęła uchwałę Nr XX/141/2019 w sprawie planu dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Miasto Żywiec na 2020 r.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2019 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 70a ust. 1, ust. 3 i ust. 3a oraz art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela oraz przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli (Dz. U. z 2019 r. poz. 136).

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy stwierdzić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że 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. Z kolei z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym

ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. W § 6 uchwały Rada Miejska postanowiła, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Zdaniem organu nadzoru, intencją organu stanowiącego Miasta Żywiec było nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego. Jednakże, aby daną uchwałę uznać za akt prawa miejscowego musi ona m.in.: zawierać normy abstrakcyjne (wielokrotnego zastosowania) i generalne, adresowane do mieszkańców gminy i obowiązywać na obszarze całej gminy lub jej części, a - co w tej sprawie ma decydujące znaczenie - podstawa do jej podjęcia musi wynikać wprost z przepisów ustawy. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 6 przedmiotowej uchwały, przewidująca wejście jej w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, narusza przepis art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 94 Konstytucji. Kwestionowana uchwała bowiem nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tych przepisach podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego (jako że podstawą prawną do jej podjęcia nie był przepis ustawy, a rozporządzenia), ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji.

W świetle powyższego już z uwagi na naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i art. 94 Konstytucji należy wyeliminować uchwałę z obrotu prawnego. Jednakże zawiera ona również inne uchybienia skutkujące wszczęciem postępowania nadzorczego w stosunku do całości uchwały.

I tak, w dalszej kolejności przyjdzie wskazać, iż Rada Miejska powołała w podstawie prawnej badanej uchwały przepisy nieobowiązującego już w dacie podjęcia uchwały rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli (Dz. U. z 2019 r. poz. 136). Podkreślić należy, że podstawę prawną działania Rady w omawianym zakresie stanowią wyłącznie przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 roku w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 1653), dalej jako „rozporządzenie”.

Zgodnie z przepisem § 5 rozporządzenia *Organ prowadzący do dnia 31 stycznia danego roku opracowuje na dany rok kalendarzowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w art. 70a ust. 3a ustawy, uwzględniając:*

- 1) wnioski dyrektorów szkół, o których mowa w § 4;
- 2) wyniki egzaminu ósmoklasisty, egzaminu zawodowego lub egzaminu maturalnego;
- 3) podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, zgodnie z art. 60 ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo oświatowe;
- 4) stopień realizacji harmonogramu szkoleń branżowych, o którym mowa w § 8.

Z kolei § 6 rozporządzenia stanowi, iż *Organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół, ustala corocznie:*

- 1) maksymalną kwotę dofinansowania opłat pobieranych przez podmioty, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy;
- 2) formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

W tym miejscu podkreślić należy, że zakres działania rady jest w analizowanym przypadku precyzyjny i ściśle określony: zadaniem rady gminy jest bowiem wyłącznie ustalenie: **maksymalnej kwoty dofinansowania opłat, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy, oraz form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane**, a to zgodnie z przepisem § 6 rozporządzenia.

Z kolei, zgodnie z art. 70a ust. 3a Karty Nauczyciela *ze środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w ust. 1, dofinansowuje się: 1) koszty udziału nauczycieli w seminariach, konferencjach, wykładach, warsztatach, szkoleniach, studiach podyplomowych oraz innych formach doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzonych odpowiednio przez placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły wyższe oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli; 2) koszty udziału nauczycieli w formach kształcenia nauczycieli prowadzonych przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia nauczycieli; 3) wspomaganie szkół oraz sieci współpracy i samokształcenia dla*

nauczycieli prowadzonych przez placówki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne i biblioteki pedagogiczne; 4) koszty udziału nauczycieli, o których mowa w art. 70c ust. 1, w szkoleniach branżowych.

Tymczasem przepisami § 4 ust. 2 i ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że:

2. W przypadku kształcenia wielosemestralnego opłata, o której mowa w ust. 1, dotyczy jednego semestru.

3. Dofinansowanie nie przysługuje w przypadku powtarzania danego semestru. W przekonaniu organu nadzoru regulacja ta wykracza poza delegację z cytowanego powyżej § 6 rozporządzenia. Rada Miejska nie została bowiem upoważniona do określenia zasad przyznawania nauczycielom dofinansowania, tzn. przypadków, w których dofinansowanie nie przysługuje oraz sposobu ustalania dopłaty w przypadku kształcenia wielosemestralnego.

Przekroczenie przez Radę Miejską w Żywcu delegacji określonej w § 6 rozporządzenia uznać należy za istotne naruszenie prawa. Podkreślenia bowiem wymaga, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Tak samo wadliwie, w formie katalogu otwartego, Rada Miejska określiła w § 3 uchwały specjalności, na które dofinansowanie jest przyznawane. W pierwszej kolejności wskazać należy, że w § 3 ust. 1 i 2 uchwały Rada dokonała niedozwolonego (bez podstawy prawnej) podziału specjalności na dofinansowywane w pierwszej kolejności (ust. 1) oraz dofinansowywane w drugiej kolejności (ust. 2). Po wtóre, w analizowanym przepisie § 3 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że *Poza specjalnościami określonymi w ust. 1 dopuszcza się również dofinansowanie w drugiej kolejności **innych specjalności**, wynikających z nieprzewidzianych, pojawiających się w ciągu roku potrzeb placówki oświatowej.* Zdaniem organu nadzoru regulacja przedmiotowej uchwały w części określonej w § 3 ust. 2 uchwały nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. W ocenie organu nadzoru, regulacją określoną w § 3 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Żywcu wykroczyła poza delegację zawartą w rozporządzeniu. A zatem powyższą regulację należy uznać za sprzeczną z prawem. W analizowanym przypadku Rada Miejska jest jedynym organem gminy upoważnionym do podjęcia uchwały określającej specjalności, na które przyznawane jest dofinansowanie. Konkludując, organ nadzoru stwierdza, że regulacja § 6 rozporządzenia zawiera sformułowania: **organ prowadzący**, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, "**ustala**" (w tym przypadku: specjalności). Powyższe przesądza o tym, że do wypowiedzania się w przedmiotowym zakresie upoważniony jest wyłącznie organ stanowiący gminy. Stwierdzić należy zatem, że Rada nie miała możliwości scedowania tego uprawnienia na Burmistrza Miasta Żywca, a tym samym Rada dokonała niedozwolonej subdelegacji własnych kompetencji na rzecz organu wykonawczego, w sytuacji zaistnienia bliżej nieokreślonych, *innych specjalności, wynikających z nieprzewidzianych, pojawiających się w ciągu roku potrzeb placówki oświatowej.*

Dalsza analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że poprzez niezgodne z prawem powiązanie w § 2 uchwały form kształcenia z realizującymi je podmiotami Rada pozbawiła uchwałę obligatoryjnego elementu, jakim zgodnie z § 6 pkt 2 rozporządzenia są formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane. W § 2 uchwały Rada postanowiła bowiem, że *Środki, o których mowa w § 1,*

*przeznacza się na dofinansowanie opłat za kształcenie nauczycieli, pobieranych przez szkoły wyższe, zakłady kształcenia nauczycieli oraz udział w seminariach, szkoleniach, warsztatach, konferencjach i innych formach doskonalenia zawodowego. Tymczasem, zgodnie z przepisem art. 70 ust. 3a pkt 2 Karty Nauczyciela ze środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w ust. 1, dofinansowuje się koszty udziału nauczycieli w formach kształcenia nauczycieli prowadzonych przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia nauczycieli. Ustalonych w ten sposób w ustawie form kształcenia nauczycieli nie można z oczywistych względów utożsamiać z kształceniem realizowanym przez *zakłady kształcenia nauczycieli*, przywołane niezgodnie z ustawą w treści analizowanego § 2 uchwały.*

Konkludując, organ nadzoru stwierdza, że zakres stwierdzonych naruszeń zawartych w badanej uchwale oraz konstrukcja samej uchwały powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/141/2019 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie planu dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Miasto Żywiec na 2020 r. - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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 z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak