



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.419.2020

Katowice, dnia 24 kwietnia 2020 r.

Rada Gminy Lipie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/117/2020 Rady Gminy Lipie z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, form i specjalności, na które dofinansowanie jest przyznawane oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2020 roku pobieranych przez placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły wyższe oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Lipie, w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), dalej jako "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2020 r. Rada Gminy Lipie podjęła uchwałę w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, form i specjalności, na które dofinansowanie jest przyznawane oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2020 roku pobieranych przez placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły wyższe oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Lipie, dalej jako "uchwała".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 marca 2020 r. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.), § 5 i § 6 rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 2019 r. Ministra Edukacji Narodowej 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" oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z § 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.*

W § 5 uchwały Rada postanowiła, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

Rada warunkując wejście w życie tej uchwały od ogłoszenia jej w dzienniku urzędowym i wskazując *vacatio legis* jako 14 dni od dnia jej publikacji nadała przedmiotowej uchwale przymiot aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru nadanie przedmiotowej uchwale waloru aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Tym samym wobec przedmiotowej uchwały nie znajdują zastosowania regulacje art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu normatywnych. Przepis art. 13 pkt 2 ustawy stanowi, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Kwestionowana uchwała nie jest żadnym z tych aktów. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące,*

ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów miejscowego obowiązujących na jej obszarze. Z kolei art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że na podstawie tej ustawy organy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jej jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji akty prawa miejscowego, bez względu na ich rodzaj, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt. Zdaniem organu nadzoru uchwała w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących. Nie podlega zatem ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019r. *w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe.* Przepisy te, nie upoważniają rady do stanowienia norm postępowania o generalnym i abstrakcyjnym. Uchwała podjęta na podstawie przepisów rozporządzenia nie kształtuje sytuacji prawnej adresatów, nie jest aktem prawa miejscowego.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera inne nieprawidłowości.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż w budżecie Gminy Lipie na rok 2020 wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Powyżej przytoczony przepis uchwały stanowi powtórzenie przepisu art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Uchwała Rady Gminy nie może regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Orzecznictwo sądowe trafnie wskazuje, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powtórzenia takie i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/WR 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., SA/WR 2761/95, niepublikowany).

Jak wskazano w § 1 ust. 3 uchwały *w przypadku braku potrzeby planowania przez szkołę środków na cele określone w ust. 2 pkt 1, istnieje możliwość przesunięcia środków z tej części dofinansowania na cele ujęte w ust. 2 pkt 2 i zaplanowania nowych form doskonalenia zawodowego.* Zgodnie z § 1 ust. 4 uchwały *decyzje o przesunięciu środków, o których mowa w ust. 3, podejmuje dyrektor szkoły lub przedszkola w porozumieniu z radą pedagogiczną.*

W istocie powyżej przytoczone przepisy prowadzą do nieuprawnionej subdelegacji na dyrektora szkoły lub przedszkola kompetencji do przesuwania środków finansowych, przyznanej ustawowo radzie, co stanowi istotne naruszenie przepisu § 6 Rozporządzenia. Ponadto przytoczone regulacje wykraczają poza delegację będącą upoważnieniem do podjęcia przedmiotowej uchwały, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 2 uchwały postanowiono, iż dofinansowaniem obejmuje się opłaty za studia podyplomowe oraz kursy kwalifikacyjne, kursy doskonalące i szkolenia w zakresie i specjalnościach zgodnych z potrzebami szkół i przedszkoli, a szczególnie dające kwalifikacje w zakresie: 1) pedagogik specjalnych i innych niepełnosprawności; 2) kwalifikacji uprawniających do nauczania drugiego przedmiotu lub prowadzenia innych zajęć edukacyjnych i terapeutycznych; 3) prowadzenia zajęć z uczniami w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej; 4) pogłębiania wiedzy merytorycznej i doskonalącej umiejętności dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze; 5) zdobywania dodatkowych umiejętności pozwalających na przygotowywanie projektów edukacyjnych w celu pozyskiwania funduszy europejskich.

Powyższy przepis uchwały zawiera wyłącznie przykładowe specjalizacje, które będą finansowane. Na podstawie przepisu § 6 rozporządzenia Rada powinna wskazać konkretne formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, a nie określać formy doskonalenia zawodowego nauczycieli, na które dofinansowanie doskonalenia zawodowego może zostać przyznane, ponieważ o tym przesądził już ustawodawca w art. 70a ust. 3a Karty Nauczyciela. Rada Gminy Lipie zobowiązana jest do wskazania tych kwestii określonych w § 6 rozporządzenia w sposób wyczerpujący. Zamieszczenie w uchwale przedmiotowych przepisów stwarzających katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza bowiem w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa - a za takie nie można jednak uznać działania polegającego na niepełnym określeniu specjalizacji doskonalenia zawodowego.

Zgodnie z § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż ustala się maksymalną kwotę dofinansowania opłaty za kształcenie nauczycieli na rok 2020, pobieranej przez podmioty, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 w wysokości do 70% tej opłaty za semestr nauki dla jednego nauczyciela, jednak nie więcej niż 500 złotych za każdy semestr kształcenia.

W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, że Rada powinna ustalić maksymalną kwotę dofinansowania. Natomiast w przytoczonym przepisie Rada nie wskazała w sposób właściwy takiej kwoty, określając ją w sposób procentowy.

Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa

występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenia nieważności uchwały, w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego