

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.43.2020.ASzc

z dnia 17 marca 2020 r.

Rada Miejska w Sulęciniu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/202/20 Rady Miejskiej w Sulęciniu z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz form i specjalności kształcenia nauczycieli, na które dofinansowanie jest przyznawane w 2020 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2020 r. Rada Miejska w Sulęciniu podjęła uchwałę w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz form i specjalności kształcenia nauczycieli, na które dofinansowanie jest przyznawane w 2020 roku (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 28 lutego 2020 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 70a ust. 1, art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215) oraz § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 r. 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).

Stosownie do ww. przepisów: W budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem szkoleń branżowych - w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, z zastrzeżeniem ust. 2 (art. 70a ust. 1 K.N.); 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 (§ 5 rozporządzenia); 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 (§ 6 rozporządzenia).

Rada Miejska w Sulęcinie w § 1 uchwały dokonała podziału środków na wskazane formy wsparcia, w § 2 uchwały określiła priorytety, decydujące o przeznaczeniu środków, następnie w § 3 uchwały określiła maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie, a w § 4 uchwały określiła, które studia podyplomowe oraz kursy kwalifikacyjne podlegają dofinansowaniu w pierwszej kolejności. W załączniku do uchwały zamieszczono plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli w podziale na placówki (por. § 5 uchwały).

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 70a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U.2019.2215, dalej K.N.) oraz § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 r. 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) w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506 ze zm., dalej u.s.g.).

Zdaniem organu nadzoru delegacja zawarta w art. 70a ust.1 K.N., upoważniająca radę gminy, stosownie do art. 91d pkt 1 K.N., do wyodrębnienia środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, jest realizowana poprzez ujęcie stosownych środków w uchwale budżetowej. Z kolei wszystkie następne czynności, związane m.in. z podziałem ww. środków (art. 70a ust. 3 K.N.), jak również z opracowaniem planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli (§ 5 rozporządzenia), czy ustaleniem maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz określeniem specjalności i form kształcenia (§ 6 rozporządzenia), stanowią kompetencje wykonawcze, nieodłącznie związane z wykonaniem budżetu. Stosownie do przepisu art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 247 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U.2019.869 ze zm.) wykonanie budżetu należy do zadań wójta. Jednocześnie zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do zadań wójta należy również określenie sposobu wykonania uchwał.

Zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem sądów administracyjnych, przekroczenie udzielonej przez ustawodawcę kompetencji do podjęcia uchwały w określonym przedmiocie i zakresie merytorycznym powinno być kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa. W myśl art. 2 Konstytucji Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Realizacja tej naczelnej zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej następuje w kolejnych zasadach przyjętych w Konstytucji. Wśród nich szczególną wagę dla państwa prawnego ma ustanowiona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższą zasadą związane są wszystkie władze publiczne, a zatem również organy samorządu terytorialnego.

W konsekwencji, Rada Miejska w Sulęcinie podejmując przedmiotową uchwałę wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy, do którego należy wykonanie budżetu, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim (por. wyrok z 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Go 407/19; wyrok z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 707/19). Pomimo, że wyodrębnienie w budżecie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli - zgodnie z art. 70a ust. 1 K.N w zw. z art. 91d pkt 1 K.N. - stanowi kompetencję Rady Miejskiej w Sulęcinie, tym niemniej organ nadzoru - z uwagi na redakcję § 1 uchwały - zmuszony jest stwierdzić nieważność uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na inne mankamenty badanej uchwały, wynikające bądź z przekroczenia delegacji ustawowej, bądź z jej nieprawidłowej realizacji.

Należy podkreślić, że ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy regulacji związanej z dofinansowaniem doskonalenia zawodowego nauczycieli, tj. dokonanie podziału środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli po zasięgnięciu opinii zakładowych organizacji związkowych, o których mowa w art. 70a ust. 3 K.N.; opracowanie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenie maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane (por. § 5 i § 6 rozporządzenia).

Oznacza to, że poza delegacją znajduje się regulacja dotycząca przeznaczania środków z uwzględnieniem przyjętych priorytetów (por. § 2 uchwały) oraz zasady dotyczące dofinansowania (por. § 3 ust. 2 i 3 uchwały). Niedopuszczalne jest również wskazywanie kolejności dofinansowania (por. § 4 uchwały), jak również określanie form i specjalności w formie katalogu otwartego poprzez użycie sformułowań: „inne” czy „różne” (por. § 1 pkt 2 lit. c i lit. e, wprowadzenie do wyliczenia w § 2, § 4 lit. d uchwały). W badanej uchwale nie zostały w ogóle precyzyjnie określone specjalności (co najwyżej w sposób opisowy w § 2 uchwały, przy czym w tej jednostce redakcyjnej w ogóle nie zostało użyte słowo „specjalność”, jak również w § 4 uchwały, przy czym biorąc pod uwagę, że te specjalności są traktowane priorytetowo, należy przyjąć, że nie wyczerpują one katalogu specjalności, podlegających dofinansowaniu).

Podsumowując, organ nadzoru wskazuje, że prawidłowa realizacja delegacji polega na precyzyjnym określeniu, w formie katalogu zamkniętego, form i specjalności, podlegających dofinansowaniu. W tym zakresie organ nadzoru w pełni podziela stanowisko prezentowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim (por. wyrok z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 707/19).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że w § 1 pkt 2 lit. d uchwały Rada Miejska w Sulęcinie postanowiła przeznaczyć środki na szkolenia rad pedagogicznych, podczas gdy takiej formy przeznaczenia środków nie przewiduje art. 70a ust. 3a K.N., ani też § 2 rozporządzenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 7 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 618/16 - wyrok w ww. zakresie pozostaje aktualny na gruncie obecnie obowiązujących przepisów).

Ponadto - zgodnie z art. 70a ust. 4 K.N. - to w budżetach wojewodów wyodrębnia się środki na wspieranie organizacji doradztwa metodycznego na obszarze województwa, a zatem § 1 pkt 2 lit. a uchwały również został podjęty bez podstawy prawnej.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli