

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.35.2020.AOlc

z dnia 4 marca 2020 r.

**Rada Gminy Lubrza**

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 XIV/120/20 Rady Gminy Lubrza z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie, a także jego form i specjalności w 2020 roku i w szkołach prowadzonych przez Gminę Lubrza, w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 12 lutego 2020r. Rada Gminy Lubrza podjęła uchwałę w sprawie ustalenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie, a także jego form i specjalności w 2020 roku i w szkołach prowadzonych przez Gminę Lubrza. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2019 r. poz. 506), zwana dalej *u.s.g.*, art. 70a ust. 1 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. 2019 r. poz. 2215), zwana dalej *Kartą Nauczyciela*, oraz § 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 2019r. poz 1653), zwane dalej *Rozporządzeniem*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 lutego 2020r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela oraz § 6 ust. 3 i § 7 Rozporządzenia w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019r. poz. 1461 t.j.).

Przed wszystkim w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie ma cech aktu prawa miejscowego. Tymczasem Rada Gminy w § 6 uchwały postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Charakteryzując akt prawa miejscowego z perspektywy jego formy prawnej, należy stwierdzić, iż jest on aktem stanowienia prawa (aktem normatywnym) o mocy powszechnie obowiązującej, mającym charakter podustawowy. W doktrynie zwraca się uwagę na trudności w jednoznacznym kwalifikowaniu norm prawnych jako generalno-abstrakcyjnych. Przyjąć jednak należy, że przesłanką legalności aktu prawa miejscowego jest wymaganie, by akt ten ustanawiał normy prawne w dostatecznym stopniu generalne i abstrakcyjne. Zważyć też trzeba, że w doktrynie ugruntowany jest pogląd, że samorządowych aktów planowania nie można zaliczyć do aktów prawa miejscowego, nie mają one bowiem cech źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Taka możliwość istniałaby wówczas, gdyby normy zawarte w akcie planowania były normami wiążącymi, kierowanymi do nieokreślonego konkretnie adresata, określającymi stan faktyczny w sposób abstrakcyjny i niekonsumującymi się przez jednorazowe stosowanie. Normy planowe określają zadania do wykonania (cel, jaki ma być osiągnięty) a nie nakazane lub zakazane działania. Sposób zrealizowania tego zadania albo w ogóle nie jest w normie określony, albo jest określony bardzo ogólnie, a podmioty zobowiązane do wykonania tego działania mają dużą swobodę w wyborze środków realizacji. Normy takie są konkretyzowane w innych przepisach lub aktach prawnych. Zatem co do zasady normy planu mają charakter wewnętrzny, konkretny, czy nawet indywidualno-konkretny, nie są więc prawem miejscowym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. II SA/Go 707/19 z 5 grudnia 2019r.).

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie spełnia wymogów przewidzianych dla prawa miejscowego. Po pierwsze upoważnienie do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie zostało zawarte w ustawie, lecz w § 6 ust. 3 oraz § 7 Rozporządzenia. Po drugie Rozporządzenie to posługuje się terminem "organu prowadzącego", bez rozróżnienia, czy dana kompetencja dotyczy organu wykonawczego czy stanowiącego gminy. O tym, że w tym przypadku jest mowa o organie wykonawczym gminy przesądził wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. II SA/Go 707/19 z 5 grudnia 2019r. zgodnie z którym, *"Zasadniczy "dwupodział" organów dokonany w ustawie o samorządzie gminnym na organ stanowiący i organ wykonawczy przesądzać będzie o właściwości danego organu, zawsze tam, gdzie mamy do czynienia z realizacją funkcji stanowiącej i wykonawczej. W myśl § 6 ust. 3 rozporządzenia organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w § 2, czy ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz określenia specjalności i form kształcenia (§ 7 rozporządzenia). Wymienione kompetencje należy zaliczyć do kompetencji wykonawczych, mieszczących się w ramach wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z mocy art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 247 ust.1 w zw. z art.2 u pkt 2 u.f.p. wykonanie budżetu należy do zadań wójta, a w myśl art. 30 ust.2 pkt 2 u.s.g. do zadań wójta należy również określenie sposobu wykonania uchwał ( w tym również uchwały budżetowej)".*

W związku z tym, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego to § 6 zaskarżonej uchwały narusza art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy 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. W art. 13 natomiast został zawarty zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim

dzienniku urzędowym. W świetle postanowień tego uregulowania, ogłoszenie badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego (pkt 10 art. 13) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2 art. 13). Skoro przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego a nie istnieje przepis szczególny, który nakazywałby publikację tej uchwały w dzienniku urzędowym, to nie ma podstaw do przyjęcia, że ogłoszenie przedmiotowej uchwały powinno nastąpić w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym nie ma podstaw prawnych do uzależniania wejścia w życie uchwały od daty jej ogłoszenia w dzienniku wojewódzkim zgodnie z art. 4 ust 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Jak już wspomniano wyżej, najnowsza linia orzecznictwa przesądziła o tym, że organem prowadzącym, o którym mowa w § 6 Rozporządzenia jest organ wykonawczy gminy, tj. wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W związku z powyższym Rada Gminy nie ma kompetencji do uregulowania w formie uchwały planu doskonalenia zawodowego, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat pobieranych przez podmioty, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy oraz form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane. W związku z tym § 2, § 3 i § 4 przedmiotowej uchwały rażąco naruszają prawo poprzez naruszenie kompetencji organów.

Zgodnie z art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela 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.

Natomiast zgodnie z § 6 Rozporządzenia organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół, ustala corocznie:

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

Przepis art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela ustanawia kompetencję rady gminy wyłącznie w zakresie wyodrębnienia w budżecie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości wskazanej w tym przepisie. Natomiast pozostałe czynności dokonywane na podstawie tego przepisu i przepisów Rozporządzenia są czynnościami związanymi z wykonywaniem budżetu i nie należą do kompetencji rady gminy. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. do zadań wójta należy wykonywanie budżetu. W konsekwencji to wykonawczy organ gminy jest właściwy w zakresie podziału środków (art. 70a ust. 3 Karty Nauczyciela.), opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli (§ 6 ust. 3 rozporządzenia), czy ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz określenia specjalności i form kształcenia (§ 7 rozporządzenia). Tym samym regulując w zaskarżonej uchwale kwestie dotyczące określenia form kształcenia, na jakie mogą być przeznaczone środki finansowe (§ 2 zaskarżonej uchwały), specjalności, na jakie mogą być przeznaczone środki finansowe (§ 3 zaskarżonej uchwały), ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania (§ 4 zaskarżonej uchwały) - Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową, która

upoważnia organ stanowiący jedynie do wyodrębnienia w budżecie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Organ nadzoru instruuje także, że wyodrębnienie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli powinno nastąpić nie w badanej uchwale, lecz przede wszystkim w uchwale budżetowej. Jednak wydanie dodatkowo tego rodzaju uchwały, zgodnie z orzecznictwem, jest naruszeniem prawa o charakterze nieistotnym.

Organ nadzoru wskazuje także na inne istotne naruszenie prawa, mianowicie w § 2 pkt 4 uchwały Rada postanowiła przeznaczyć środki na szkolenia rad pedagogicznych, podczas gdy takiej formy przeznaczenia środków nie przewiduje art. 70a ust. 3a ustawy Karta Nauczyciela, ani też § 2 Rozporządzenia.

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić nieważność przedmiotowej 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