

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.44.2020.AOlc

z dnia 18 marca 2020 r.

Rada Powiatu Wschowskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, 1571 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/87/2020 Rady Powiatu Wschowskiego z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Wschowski, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2020r. Rada Powiatu Wschowskiego podjęła uchwałę w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Wschowski. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.), zwana dalej *u.s.p.*, art. 70a ust. 1 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), zwana dalej *Kartą Nauczyciela*, oraz § 5 i § 6 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1653), zwane dalej *Rozporządzeniem*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 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 Rozporządzenia w zw. z art. 32 ust. 2 pkt 4 u.s.p. 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.).

Przede wszystkim w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie ma cech aktu prawa miejscowego. Tymczasem Rada Powiatu w § 15 uchwały postanowiła, że "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od 1 lutego 2020r.". 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 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/powiatu 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 [przedmiotowe rozporządzenie utraciło moc z dniem 1.01.2019 r.] 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 § 15 badanej 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.

Dodatkowo należy zauważyć, że, jak wskazano w wyroku WSA w Warszawie sygn. akt VIII Sa/Wa 490/19 z 10 października 2019r., wejście w życie i moc obowiązująca stanowią w istocie pojęcia synonimiczne. Żaden akt prawa nie może wejść w życie i nie obowiązywać, o ile nie został zmieniony, uchylony lub została stwierdzona jego nieważność w odpowiednim trybie. Przedmiotowy przepis uchwały zawiera zatem wewnętrzną sprzeczność [wskazując dwie daty wejścia w życie]. W orzecznictwie wskazuje się, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są bowiem zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które "weszły w życie" lub "uzyskały moc". Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNP/1197/1/8, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 1995 r., K 14/95, wyrok WSA Sa/Wa 490/19).

Jak już wspomiano 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 przypadku powiatu będą to zadania zarządu powiatu, gdyż to do tego organu, zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 4 u.s.p. należy wykonywanie budżetu. W związku z powyższym Rada Powiatu 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.

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/powiatu 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/powiatu. Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 4 u.s.p. do zadań zarządu powiatu należy wykonywanie budżetu. W konsekwencji to wykonawczy organ powiatu jest właściwy do podjęcia uchwały w oparciu o § 6 Rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje także na inne istotne naruszenie prawa, mianowicie w § 3 pkt 4 uchwały Rada wskazała szkolenia rad pedagogicznych jako formę kształcenia nauczycieli, na które przyznawane jest dofinansowanie, 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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu 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