

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.60.2022.ASz

z dnia 25 maja 2022 r.

Wójt Gminy Niegosławice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 3, § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 4, § 6 i § 7 zarządzenia Nr 0050.10.2022 Wójta Gminy Niegosławice z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia na rok 2022 planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół prowadzonych przez Gminę Niegosławice oraz maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez uczelnie oraz specjalności i formy kształcenia nauczycieli prowadzone przez uczelnie, na które dofinansowanie jest przyznawane.

Uzasadnienie

W dniu 21 kwietnia 2022 r. Wójt Gminy Niegosławice wydał zarządzenie Nr 0050.10.2022 w sprawie ustalenia na rok 2022 planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół prowadzonych przez Gminę Niegosławice oraz maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez uczelnie oraz specjalności i formy kształcenia nauczycieli prowadzone przez uczelnie, na które dofinansowanie jest przyznawane (dalej zarządzenie).

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepisy art. 30 ust. 1 i 2 pkt 4) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z póź. zm.) w związku z art. 70a ust. 1 i 3 z dnia 26 stycznia 1982 – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r. poz. 2215) oraz §7 pkt 1, 2, 4 i § 8 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).

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru stwierdza, iż akt ten w części dotyczącej § 3 ust. 3, § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 4, § 6 i § 7 istotnie narusza prawo, tj.: § 4 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, dalej rozporządzenie) - poprzez wprowadzenie możliwości objęcia dofinansowaniem innych form i specjalności kształcenia niż określone w § 3 ust. 1 zarządzenia oraz nieuprawnione zmodyfikowanie obowiązku dyrektora szkoły do przedłożenia wniosków o dofinansowanie doskonalenia zawodowego

nauczycieli niż wynika to z § 4 rozporządzenia; art. 70a ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm., dalej K.N.) poprzez wyłączenie możliwości dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych na czas określony oraz nauczycieli posiadających uprawnienia emerytalne; art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., dalej u.f.p.) poprzez wskazanie, iż za prawidłowe wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli odpowiada dyrektor szkoły, podczas dyrektor szkoły - jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych - jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, a źródłem tego obowiązku jest ustawa, a zatem akt powszechnie obowiązujący, a nie zarządzenie wójta.

Tytułem wstępu należy wskazać, że podstawa prawna zarządzenia nie koresponduje z materiają regulowaną tym aktem. Jak wynika z tytułu zarządzenia - zostało ono wydane w celu ustalenia na rok 2022 planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół prowadzonych przez Gminę Niegosławice oraz maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez uczelnie oraz specjalności i formy kształcenia nauczycieli prowadzone przez uczelnie, na które dofinansowanie jest przyznawane. Oznacza to, że podstawą jego wydania jest § 5 i § 6 rozporządzenia. W ocenie organu nadzoru naruszenie to nie ma charakteru kwalifikowanego, tym niemniej należy uwzględnić powyższą uwagę przy wydawaniu tego typu zarządzeń w przyszłości.

Odnosząc się natomiast do stwierdzonych istotnych naruszeń prawa należy zauważyć, że obowiązek określenia form i specjalności kształcenia - na mocy § 6 rozporządzenia - został powierzony organowi prowadzącemu (tj. wójtowi gminy), który powinien je określić w sposób wyczerpujący w formie katalogu zamkniętego. Uregulowanie zawarte w § 3 ust. 3 zarządzenia, zgodnie z którym: "W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość objęcia dofinansowaniem innych form i specjalności kształcenia doskonalenia zawodowego nauczycieli niż wymienione w ust. 1, wynikających z bieżących potrzeb szkół, których nie można było przewidzieć w czasie opracowania planu doskonalenia zawodowego nauczycieli" oznacza, że katalog specjalności, na które można uzyskać dofinansowanie jest w istocie nieograniczony, co stanowi o przekroczeniu delegacji zawartej w § 6 rozporządzenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 707/19).

Następnie - zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 zarządzenia - dofinansowania nie przyznaje się nauczycielom zatrudnionym na czas określony oraz nauczycielom posiadającym uprawnienia emerytalne. Powyższy zapis narusza w sposób istotny art. 70a ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 1 K.N. Organ nadzoru zwraca uwagę, że zakres przekazany wójtowi do uregulowania na mocy § 5 i § 6 rozporządzenia jest precyzyjnie określony i nie należy do niego określenie, którym nauczycielom dofinansowanie nie przysługuje - krąg uprawnionych do uzyskania dofinansowania został bowiem określony przez ustawodawcę i są nauczyciele. Zgodnie bowiem z art. 70a ust. 1 K.N. 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. Z kolei zgodnie z art. 3 pkt 1 K.N. ilekroć w ustawie jest mowa o nauczycielach bez bliższego określenia - rozumie się przez to nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w art. 1 ust. 1. Wyłączenie z

tej grupy nauczycieli zatrudnionych na czas określony oraz nauczycieli posiadających uprawnienia emerytalne stanowi zatem o nieuprawnionym ograniczeniu przez wójta kręgu uprawnionych do otrzymania dofinansowania.

Z kolei § 6 zarządzenia stanowi nieuprawnioną modyfikację § 4 rozporządzenia, zgodnie z którym dyrektorzy szkół do dnia 31 października danego roku składają do organu prowadzącego wnioski o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku kalendarzowym, uwzględniające potrzeby, o których mowa w § 3 ust. 1 i 2. Należy podkreślić, że rozporządzenie jest aktem normatywnym o charakterze wykonawczym w stosunku do ustawy, który wydawany jest na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego oraz w celu jego wykonania. Należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (por. art. 87 Konstytucji RP). Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której zarządzenie wójta, będące aktem kierownictwa wewnętrznego, w sposób odmienny reguluje obowiązek nałożony na dyrektorów szkół do składania wniosków o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku budżetowym.

W § 7 zarządzenia wskazano natomiast, że za prawidłowe wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli odpowiada dyrektor szkoły. Organ nadzoru zwraca uwagę, że dyrektor szkoły - jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych - jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, a źródłem tego obowiązku jest art. 53 ust. 1 u.f.p. Powyższe oznacza, że odpowiedzialność dyrektora w tym zakresie wynika z aktu powszechnie obowiązującego jakim jest ustawa, a nie zarządzenia wójta. Uregulowanie kwestii odpowiedzialności za prawidłowe wykorzystanie środków w zarządzeniu jest niedopuszczalne, albowiem może wywołać wadliwe przekonanie co do źródła tego obowiązku.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń należy zauważyć, że zakres delegacji przekazanej wójtowi do unormowania jest jasny i precyzyjny, zatem każde wykroczenie poza ten zakres musi być uznane za istotne naruszenie prawa. Z tego powodu orzeczono jak na wstępie.

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 zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli

