



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 stycznia 2017 r.

Poz. 734

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.36.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr 219/XXIII/16 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat na rok 2017 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę nr 219/XXIII/16 Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła na sesji 12 grudnia 2016 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), art. 70a, art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 ze zm.), § 6 ust. 2 i 3, § 7 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. z 2002 r. Nr 46, poz. 430 ze zm.). Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 grudnia 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr 219/XXIII/16 Rada Miejska Gminy Ślesin ustaliła plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli w roku 2017 – w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały. W § 3 uchwały przyjęto, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 uchwały została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.; zwanej dalej: „ustawą”).

W powołanym przepisie art. 13 ustawy zawarty został zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy „w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;

- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle postanowień art. 13 ustawy, ogłoszenie badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego (pkt 10), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru, podstawy dla ogłoszenia uchwały w sprawie ustalenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nie może stanowić przepis art. 13 pkt 2 ustawy, ponieważ uchwała ta nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, iż akt prawa miejscowego może być ustanowiony przez organ samorządu terytorialnego jedynie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Reguła ta znajduje odzwierciedlenie w zapisie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: „na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). W orzecznictwie wskazuje się również, że akt prawa miejscowego powinien mieć charakter zewnętrzny, regulować prawa i obowiązki podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji (por. wyrok WSA w Krakowie z 3 lipca 2008 r. sygn. II OSK 530/08)

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie spełnia wymogów przewidzianych dla aktu prawa miejscowego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że upoważnienie do podjęcia badanej uchwały nie zostało zawarte w ustawie, lecz w rozporządzeniu, a mianowicie w § 6 ust. 3 oraz § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (zwanego dalej: „rozporządzeniem”).

Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów rozporządzenia „organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w § 2, biorąc pod uwagę:

- 1) wnioski dyrektorów szkół i placówek, o których mowa w ust. 2,
- 2) wyniki sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie i egzaminu maturalnego,
- 3) wyniki ewaluacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz wynikające z nich wnioski,
- 4) podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty”.

Z kolei § 7 rozporządzenia upoważnia organ prowadzący do corocznego ustalania, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

Wyjaśnić należy, że powołane w podstawie prawnej ocenianej uchwały przepisy ustaw, tj. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 70a, art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela nie zawierają delegacji do działania rady gminy w zakresie określonym przedmiotową uchwałą. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy ustrojowej zalicza do wyłącznej właściwości rady gminy „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. Z postanowień art. 70a ust. 1 i art. 91d Karty Nauczyciela wynika jedynie kompetencja rady gminy do wyodrębnienia w budżecie gminy środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego - w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (z zastrzeżeniem ust. 2), przy czym podziału tychże środków dokonuje się po zasięgnięciu opinii związków zawodowych zrzeszających nauczycieli (ust. 2a).

Badana uchwała nie zawiera ponadto żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Postanowienia uchwały odnoszą się do indywidualnie oznaczonych podmiotów (szkół), podporządkowanych organizacyjnie gminie. Plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli ustalany jest przez organ prowadzący w odniesieniu do konkretnych sytuacji w danym roku budżetowym, w szczególności do zgłoszonych przez dyrektorów szkół potrzeb w tym zakresie i innych czynników wymienionych w § 6 ust. 3 rozporządzenia. Również ustalenie maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli organ prowadzący winien ustalić corocznie i w porozumieniu z dyrektorami szkół (§ 7 rozporządzenia), co odnieść należy do konkretnych sytuacji (potrzeb) w danej szkole i w określonym czasie.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie może być uznana za akt prawa miejscowego, a w konsekwencji, podstawą jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może stanowić przepis art. 13 pkt 2 ustawy.

W obowiązującym porządku prawnym brak jest również normy szczególnej pozwalającej na publikację ocenianej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepisu takiego nie zawiera ani żadna z ustaw powołanych w podstawie prawnej uchwały, ani też rozporządzenie. Tym samym stwierdzić należy brak podstaw do ogłoszenia badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym w oparciu o przepis art. 13 pkt 10 ustawy.

Z treści § 3 badanej uchwały wynika, iż Rada uzależniła wejście w życie tejże uchwały od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Z powodu braku podstawy prawnej do takiej publikacji, nie może zostać zrealizowany warunek wejścia w życie uchwały. W związku z powyższym należy stwierdzić, że zastrzeżenie w uchwale daty jej wejścia w życie od bezpodstawnej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego to zastrzeżenie, ale całej uchwały.

W ocenie organ nadzoru badana uchwała jest również sprzeczna z § 7 rozporządzenia. Przepis ten obliguje organ prowadzący do ustalenia, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane. Tymczasem w uchwale Rada nie ustaliła specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie: Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann