



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.250.2020

Katowice, dnia 25 marca 2020 r.

Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/144/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska, w części określonej w:

- pkt 1 załącznika do uchwały,
- pkt 3 załącznika do uchwały,
- pkt 4 ppkt 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: *w zakresie:*

a) profilaktyki uzależnień,

b) wychowania do wartości przez kształtowanie postaw obywatelskich i patriotycznych

c) rozwijania kompetencji matematycznych uczniów

d) rozwijania kreatywności, przedsiębiorczości i kompetencji cyfrowych uczniów

e) wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych w realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego

f) pracy z uczniem o szczególnych potrzebach edukacyjnych,

- pkt 4 ppkt 3-6 załącznika do uchwały,

-pkt 6 załącznika do uchwały

- pkt 7 załącznika do uchwały,

jako sprzecznej art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 70a ust. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.), dalej jako „Karta Nauczyciela” oraz § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 roku 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 jako "rozporządzenie".

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 70a ust. 1, ust. 3 i ust. 3a oraz art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela oraz § 5 rozporządzenia.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z przepisem § 5 rozporządzenia *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.*

Z kolei § 6 rozporządzenia stanowi, iż *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.*

W tym miejscu podkreślić należy, że zakres działania rady jest w analizowanym przypadku precyzyjny i ściśle określony: zadaniem rady gminy jest bowiem wyłącznie ustalenie: *maksymalnej kwoty dofinansowania opłat, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy, oraz form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, a to zgodnie z przepisem § 6 rozporządzenia.*

Z kolei, zgodnie z art. 70a ust. 3a Karty Nauczyciela *ze środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w ust. 1, dofinansowuje się: 1) koszty udziału nauczycieli w seminariach, konferencjach, wykładach, warsztatach, szkoleniach, studiach podyplomowych oraz innych formach doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzonych odpowiednio przez placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły wyższe oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli; 2) koszty udziału nauczycieli w formach kształcenia nauczycieli prowadzonych przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia nauczycieli; 3) wspomaganie szkół oraz sieci współpracy i samokształcenia dla nauczycieli prowadzonych przez placówki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne i biblioteki pedagogiczne; 4) koszty udziału nauczycieli, o których mowa w art. 70c ust. 1, w szkoleniach branżowych.*

Tymczasem w pkt 6 i 7 załącznika do uchwały Rada wskazała, że:

6. *Dofinansowanie do opłat pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nie przysługuje w przypadku powtarzania semestru lub roku studiów oraz korzystania z urlopu dziekańskiego.*

7. *Przerwanie toku określonej formy doskonalenia zobowiązuje nauczyciela do zwrotu otrzymanej kwoty dofinansowania.*

W przekonaniu organu nadzoru regulacje te wykraczają poza delegację z cytowanego powyżej § 6 rozporządzenia. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej nie została bowiem upoważniona do określenia zasad przyznawania nauczycielom dofinansowania, tzn. przypadków, w których dofinansowanie nie przysługuje oraz zasad zwrotu otrzymanej kwoty dofinansowania.

Z powyższych przyczyn niezbędne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego również pkt 1 i 3 załącznika do uchwały z uwagi na treść § 6 rozporządzenia.

Z kolei w pkt 4 załącznika do uchwały Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej wskazała, formy doskonalenia zawodowego objęte dofinansowaniem w roku 2020. Zdaniem organu nadzoru Rada nie była uprawniona do wskazania zakresu, w jakim formy doskonalenia zawodowego objęte zostaną dofinansowaniem. Zatem przepis pkt 4 ppkt 1 załącznika do uchwały od sformułowania "w zakresie:" poprzez lit. a - f, wykracza poza zakres delegacji § 6 rozporządzenia. W ocenie organu nadzoru nie stanowią form doskonalenia zawodowego również *koszty związane w podróżą służbową nauczycieli biorących udział w formach doskonalenia (pkt 4 ppkt 3), koszty wynagrodzenia osób prowadzących daną formę doskonalenia zawodowego nauczycieli (pkt 4 ppkt 4), koszty druku i dystrybucji materiałów szkoleniowych i informacyjnych dla nauczycieli (pkt 4 ppkt 5)*. Z uwagi natomiast na fakt, że *szkolenia rad pedagogicznych (pkt 4 ppkt 6)*, mieszczą się w dyspozycji pkt 4 ppkt 1 załącznika do uchwały, odrębne unormowanie pkt 4 ppkt 6 załącznika do uchwały staje się niezasadne.

Przekroczenie przez Radę Miejską delegacji określonej w § 6 rozporządzenia uznać należy za istotne naruszenie prawa. Podkreślenia bowiem wymaga, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości

lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVI/144/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kuźnia Raciborska, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego