



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 25 marca 2020 r.

Poz. 1357

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.23.2020 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 20 marca 2020 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511, 1815) stwierdza się nieważność uchwały Nr XI/110/2020 Rady Powiatu Kazimierskiego z dnia 24 lutego 2020 roku w sprawie środków na dofinansowanie w 2020 r. form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Kazimierski w całości.

Uzasadnienie

W dniu 26.02.2020 r. do organu nadzoru wpłynęła przedmiotowa uchwała. W dniu 09.03.2020 r. organ nadzoru przesłał do rady powiatu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego o znaku: PNK.I.4131.55.2020 określając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 13.03.2020 r. Rada powiatu udzieliła wyjaśnień jednak w ocenie organu nadzoru nie pozwalają one na zmianę stanowiska. Organ nadzoru zaznacza, że z treści wyjaśnień rady powiatu wynika, że została zrealizowana dyspozycja art. 70a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), zwana dalej „k.n.”.

Treść § 12 narusza art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z dnia 20 lipca 2000 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) - „u.o.a.n.”. Przedmiotowa uchwała zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W związku z tym stanowi ona akt prawa miejscowego i zgodnie z art. 13 u.o.a.n. podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowisko to potwierdza pogląd wyrażony przez K. Stradomskiego [w:] Karta Nauczyciela. Komentarz, Krzysztof Lisowski, Krzysztof Stradomski, 2018, wyd. 1, Legalis, komentarz do art. 70a Karty nauczyciela: „Organ prowadzący nie może zrezygnować z obowiązku wskazania w uchwale specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane (§ 7 DoslZawNauczR), ale nie jest umocowany na podstawie przepisów rozporządzenia do ustalenia w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego zasad dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli”. Adresatami uchwały są nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Powiat Kazimierski. Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r., II OSK 268/16: „Akty prawa miejscowego, czyli przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są źródłami prawa, a więc muszą posiadać cechy ogólności oraz abstrakcyjności. Akt prawa miejscowego nie musi być adresowany do wszystkich osób zamieszkujących lub przebywających na określonym terytorium i wystarczy wskazać adresatów (co najmniej grupowo), o ile wyodrębnienie dokonywane jest na podstawie określonego kryterium”. Uchwała wskazuje adresatów grupowo, tj. grupę zawodową nauczycieli. Normy, które zawiera w swej treści uchwała mają charakter abstrakcyjny, gdyż ich zastosowanie może mieć charakter powtarzalny, a zawarte w ich treści uprawnienia nie wygasają przez jednorazowe zastosowanie. Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 listopada 2019 r., IV SA/Po 666/19: „Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze

zm.) w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.). oraz w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym”.

Nadto art. 70a ust. 3a k.n. zawiera katalog form dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, który powinien zostać ujęty w całości w uchwale. Mimo to treść załącznika nr 2 do uchwały pomija całkowicie formę dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli przewidzianą w art. 70a ust. 3a pkt 2 k.n., a także pomija formy doskonalenia zawodowego nauczycieli w postaci warsztatów i wykładów, wymienione w art. 70a ust. 3a pkt 1 k.n. Co więcej za sprzeczny z art. 70a ust. 3a k.n. i art. 7 Konstytucji RP uznać należy § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały oraz pkt 8 załącznika nr 2 do uchwały przewidujące otwarty katalog form doskonalenia zawodowego nauczycieli. Wynika to z faktu, że do kompetencji rady powiatu należy ustalenie form doskonalenia zawodowego nauczycieli. Treść § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały oraz pkt 8 załącznika nr 2 do uchwały stanowi natomiast formę przekazania uprawnień rady powiatu na rzecz szkół i placówek. Stanowisko to potwierdza pogląd wyrażony w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 26 lipca 2019 r., NPII.4131.1.470.2019: „Z kolei z art. 70a ust. 3a Karty nauczyciela wynika, że 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 § 1 załącznika do uchwały podział środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli został dokonany w katalogu otwartym. Rada Gminy wskazała, że 0,8 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenie osobowe nauczycieli przeznacza się w części lub w całości na dofinansowanie między innymi wyszczególnionych w pkt 1 - 4 pozycji. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy powinna dokonać konkretnego podziału środków. Nie spełnia tego wymogu dokonanie podziału w formie katalogu otwartego. Tak samo wadliwie, w formie katalogu otwartego, Rada Gminy określiła w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały specjalności, na które dofinansowanie jest przyznawane. Zgodnie z § 8 rozporządzenia organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, ustala corocznie maksymalną kwotę dofinansowania opłat, o których mowa w § 2 ust. 3 pkt 1, oraz specjalności i formy kształcenia nauczycieli prowadzone przez uczelnie, na które dofinansowanie jest przyznawane. W § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, że dofinansowanie jest przyznawane w szczególności w następujących specjalnościach: (...). Ponadto Rada Gminy wskazała, że dofinansowanie jest przyznawane w specjalnościach wynikających z nieprzewidzianych w ciągu roku potrzeb jednostki. Zdaniem organu nadzoru regulacja przedmiotowej uchwały nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Regulacją określoną w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Janów wykroczyła poza delegację ustawową. To Rada Gminy Janów jest jedynym organem gminy upoważnionym do podjęcia uchwały określającej specjalności, na które przyznawane jest dofinansowanie. Rada nie miała możliwości scedowania tego uprawnienia na inne podmioty, a regulacja, z której wynika, że dofinansowanie obejmuje specjalności wynikające z nieprzewidzianych w ciągu roku potrzeb jednostki faktycznie stanowi dokonanie niedozwolonej subdelegacji własnych kompetencji na rzecz innego organu”.

Treść punktu 5 załącznika nr 2 do uchwały w zakresie w jakim przewiduje szkolenie rad pedagogicznych stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe z dnia 23 sierpnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1653) nie przewiduje szkolenia rad pedagogicznych. Dotyczy ono bowiem dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, a nie rady pedagogicznej jako organu, co wprost wynika z dyspozycji § 1 tego rozporządzenia. Świadczy to o przekroczeniu delegacji ustawowej. Trafnie wyjaśnił tę kwestię Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w przytoczonym powyżej wyroku z dnia 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 693/07 stwierdzając, że: „naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemywania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób

ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przywołać warto tutaj stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., (K 25/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 141), w którym wskazano, iż: "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań". Jeżeli zatem organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu. Podkreślić należy, że przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni ścisłej, dosłownej. Zgodnie z zasadą państwa prawa i wyprowadzonymi z niej zasadami przyzwoitej legislacji, treść przepisów upoważniających nie może być korygowana przez zabiegi wykładni rozszerzającej czy zwężającej. Konsekwencją wydawania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, nawet jeżeli służyłoby to wykonaniu ustawy, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 229)".

Wskazane powyżej naruszenia prawa mają istotny charakter.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Zbigniew Koniusz