



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.150.2023

Łódź, 2 marca 2023 r.

Rada Gminy Wodzierady

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 w zakresie wyrazów: „i mają co najmniej dwuletni staż pracy w danej placówce” uchwały Nr XLVII/395/2023 Rady Gminy Wodzierady z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat pobieranych przez uczelnie oraz ustalenia specjalności i form kształcenia nauczycieli na rok 2023.

U z a s a d n i e

Dnia 16 lutego 2023 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały wskazując na wątpliwości w zakresie § 3 ust. 2 uchwały.

W wyjaśnieniach udzielonych pismem z 22 lutego 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Wodzierady nie podzielił uwag organu nadzoru. Wskazał, że organ prowadzący dla szkół poczynił obserwację, że w nadzorowanych jednostkach występuje duża rotacja kadry. Tym samym środki na doskonalenie zawodowe często trafiały do osób, które nie wiązały w dłuższej perspektywie swej przyszłości zawodowej ze szkołami z terenu Gminy Wodzierady,

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

co w ocenie Przewodniczącego kłóci się z zasadą celowości wydatkowania środków publicznych oraz uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W związku z tym Przewodniczący wskazał, że kwestionowany zapis uchwały służy podnoszeniu jakości pracy szkół na terenie Gminy Wodzierady i nie stoi w sprzeczności z przepisami prawa.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Stosownie do treści art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 z późn. zm.) 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. Przepis ten, a także pozostałe regulacje odnoszące się do doskonalenia zawodowego nauczycieli zawarte w rozdziale 7a tejże ustawy, a także w rozporządzeniu 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. poz. 1653) nie zawierają postanowień, które ograniczałyby finansowanie doskonalenia zawodowego do tych nauczycieli, którzy mają co najmniej dwuletni staż pracy w danej placówce. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru takie dofinansowanie należy się wszystkim nauczycielom pracującym w danej placówce oświatowej, zaś Rada Gminy Wodzierady nie miała podstawy prawnej do ograniczania refundacji kosztów poniesionych na doksztalcanie do nauczycieli którzy mają co najmniej dwuletni staż pracy w danej placówce.

Należy podkreślić, że zasada praworządności określona w art. 7 Konstytucji RP oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być realizowana zgodnie z regułami stanowienia prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze interpretowany przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa. Naczelną zasadą prawa publicznego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Tym samym postanowienia przedmiotowej uchwały nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania. Naruszenie tego wymogu skutkuje bowiem nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wada legislacyjna jest traktowana w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadek istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GSK 2466/14). W piśmiennictwie podkreśla się, że celem tej zasady jest

przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne (P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska 2019). Ponadto, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, działanie organu administracji zostanie zakwalifikowane jako niezgodne z prawem zarówno wówczas, gdy zostało podjęte niezgodnie z obowiązującym prawem, jak i wówczas, gdy nie było podstawy prawnej do danego działania (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Sz 654/19). W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/GI 124/17).

Mając powyższe na uwadze, nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Gminy Wodzierady. Jakkolwiek organ nadzoru rozumie naturalny proces rotacji kadry w placówkach oświatowych i troskę organu prowadzącego o jakość pracy szkół na terenie gminy, to jednak z całą stanowczością trzeba podkreślić, że gdyby ustawodawca chciał wprowadzić jakiegokolwiek ograniczenia w dofinansowaniu doskonalenia zawodowego nauczycieli dotyczące stażu pracy w danej placówce lub wszelkie inne ograniczenia, wówczas uczyniłby to w przepisie rangi ustawowej lub rozporządzeniu wykonawczym do takiej ustawy. Wobec tego, że ustawodawca tak nie uczynił, w § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały doszło do przekroczenia delegacji ustawowej. Jeżeli chodzi natomiast o rozważania Przewodniczącego dotyczące zasad wydatkowania środków publicznych, o których mowa w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) w kontekście dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, to w ocenie organu nadzoru są one tylko poglądem Rady Gminy Wodzierady w przedmiotowej kwestii i nie mają doniosłości prawnej. Należy zresztą zauważyć, iż nadzór jaki sprawuje wojewoda na podstawie rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym nie może być dokonywany na podstawie kryteriów merytorycznych, celowościowych czy też ekonomicznych. Na podstawie art. 85 ustawy o samorządzie gminnym jedynym kryterium oceny danego aktu wolidacyjnego wydawanego przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest jego zgodność z prawem.

W sytuacji, w której § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały w zakresie wyrazów: „i mają co najmniej dwuletni staż pracy w danej placówce” w istotny sposób narusza art. 70a ust. 1

ustawy Karta Nauczyciela, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Wodzierady