



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 27 stycznia 2023 r.

PN.III.4131.1.27.2023

**Pan
Grzegorz Mazurkiewicz
Przewodniczący
Rady Gminy Pakosławice
ul. Pakosławice 1
48-314 Pakosławice**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam

nieważność uchwały nr XXXIX/300/22 Rady Gminy Pakosławice z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2023 roku za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Pakosławice – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Pakosławice, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 70a ust.1 i 3 oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.) oraz § 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), podjęła uchwałę nr XXXIX/300/22 w sprawie ustalenia planu dofinansowania form

doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2023 roku za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Pakosławice.

Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru 3 stycznia 2023 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy Pakosławice nr XXXIX/300/22 istotnie naruszyła art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W myśl przywołanego powyżej przepisu w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. W § 6 badanej uchwały organ stanowiący Gminy Pakosławice określił, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego czym nieprawidłowo zakwalifikował kwestionowaną uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Uchwały jednostek samorządu terytorialnego zaliczane do aktów prawa miejscowego muszą posiadać normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Cecha generalności będzie się przejawiała poprzez sposób wskazania kręgu adresatów, do których skierowany jest akt. Krąg adresatów aktów prawa miejscowego nie może zostać określony jednostkowo, w sposób zindywidualizowany. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie ich z nazwy. Natomiast na abstrakcyjny charakter aktu prawnego będzie wskazywała możliwość jego wielokrotnego zastosowania w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach. Akt prawa miejscowego nie może zatem odnosić się do konkretnego adresata oraz konsumować w wyniku jednokrotnego zastosowania. Należy również podnieść, iż akty prawa miejscowego mają charakter normatywny, co oznacza, że zawierają one wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r. w sprawie o sygn. IV SA/Po 366/16, LEX nr 2161608).

Przenosząc powyższe rozważania na treści wynikające z przedmiotowej uchwały należy wskazać, iż adresowana jest ona do nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Pakosławice. Określona w ten sposób grupa adresatów nie jest nieograniczona i nie spełnia przesłanki charakteru generalnego aktu prawa miejscowego. Przesłanka abstrakcyjnego charakteru kwestionowanej uchwały jako aktu prawa miejscowego również nie została spełniona. W pierwszej kolejności należy podnieść, iż przedmiotowa uchwała dotyczy dofinansowania, jakie ma zostać udzielone w 2023 r. Wobec tego wskazana w uchwale maksymalna kwota dofinansowania oraz formy i specjalności, na które dofinansowanie jest przyznawane będą obowiązywały jedynie w 2023 r. Powyższe wynika również z § 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), w myśl którego organ prowadzący w porozumieniu z dyrektorami szkół ustala corocznie maksymalną kwotę dofinansowania opłat pobieranych przez podmioty, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy Karta Nauczyciela (placówki doskonalenia nauczycieli, uczelnie oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli) oraz formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane. Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z załącznikiem do uchwały Rada Gminy dokonała podziału środków przeznaczonych na dofinansowanie w 2023 r. poprzez rozdysponowanie konkretnych kwot na wybrane formy doskonalenia zawodowego. Są to kwoty wynikające z budżetu gminy, w którym wyodrębniono środki w wysokości zgodnej z art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela i z uwagi na coroczny sposób określania budżetu, kwoty te nie będą miały wielokrotnego zastosowania, co charakteryzuje akty prawa miejscowego.

Charakter prawny uchwał podejmowanych na podstawie art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela był już przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Na konieczność prawidłowej oceny charakteru uchwał dotyczących planu dofinansowania form doskonalenia nauczycieli zwracał uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 7 września 2021 r. w sprawie o sygnaturze III OSK 3351/21. W wydanym na podstawie przywołanego wyroku orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie o sygnaturze III SA/Łd 825/21 wyraźnie wskazano, iż uchwała w sprawie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli nie jest aktem prawa miejscowego. W przywołanym

powyżej orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zaznaczył również, iż w doktrynie ugruntowany jest pogląd, że samorządowych aktów planowania nie można zaliczyć do aktów prawa miejscowego, nie mają one bowiem cech źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Taka możliwość istniałaby wówczas, gdyby normy zawarte w akcie planowania były normami wiążącymi, kierowanymi do nieokreślonego konkretnie adresata, ustalającymi stan faktyczny w sposób abstrakcyjny i niekonsumującymi się przez jednorazowe stosowanie. Normy planowe określają zadania do wykonania (cel, jaki ma być osiągnięty) a nie nakazane lub zakazane działania. Sposób zrealizowania tego zadania albo w ogóle nie jest w normie określony, albo jest określony bardzo ogólnie, a podmioty zobowiązane do wykonania tego działania mają dużą swobodę w wyborze środków realizacji. Normy takie są konkretyzowane w innych przepisach lub aktach prawnych. Zatem co do zasady normy planu mają charakter wewnętrzny, konkretny, czy nawet indywidualno-konkretny, nie są więc prawem miejscowym.

Niezależnie od powyższych ustaleń organ nadzoru wskazuje, iż zakres zadań przekazanych organowi prowadzącemu szkołę do uregulowania, a dotyczących finansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli odnosi się jedynie do wyodrębnienia w budżetach środków na dofinansowanie tego doskonalenia (art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela), opracowania na dany rok kalendarzowy planu dofinansowania, ustalenie maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznane (§ 5 i 6 Rozporządzenia w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe). Taki sposób ukształtowania materii przeznaczony do realizacji przez organ prowadzący nie wskazuje na uprawnienie rady gminy do decydowania o terminach składania wniosków o dofinansowanie, ustaleniu wzorów wniosków czy dokumentach potwierdzających poniesione koszty, uczestnictwo w zajęciach czy przydatność określonej specjalności w szkole.

Reasumując Rada Gminy Pakosławice podejmując uchwałę nr XXXIX/300/22 w sprawie ustalenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2023 roku za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina

Pakosławice nieprawidłowo przyjęła, iż należy ona do kategorii aktów prawa miejscowego. W myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Jak wykazano powyżej kwestionowana uchwała nie spełnia przesłanek kwalifikujących ją do kategorii aktów prawa miejscowego. Ponadto zgodnie z punktem 10 przywołanego powyżej paragrafu w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się również inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Jednakże żaden przepis szczególny nie obliguje rady gminy do publikacji przedmiotowej uchwały. Odmowa ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego uchwały, która uzależnia swoje wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, miałaby ten skutek, że uchwała nie mogłaby wejść w życie, a nie wykonana reguła określająca sposób publikacji uchwały skutkowałaby jej nieważnością (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt. II SA/Wr 1113/98). Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Joanna Majewska, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.