



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 746

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 3/2024 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 stycznia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr L/515/23 Rady Gminy Cekcyn z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie określenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia nauczycieli oraz form i specjalności kształcenia, na które będzie przyznawane dofinansowanie w szkołach i w przedszkolu prowadzonych przez Gminę Cekcyn.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Cekcyn, działając na podstawie art. 70a ust. 1 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta nauczyciela (Dz. U. z 2023, poz. 984) – zwanej dalej ustawą – oraz § 5 i 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 2023 r., poz. 2628) – zwanego dalej rozporządzeniem – podjęła uchwałę nr L/515/23 w sprawie określenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia nauczycieli oraz form i specjalności kształcenia, na które będzie przyznawane dofinansowanie w szkołach i w przedszkolu prowadzonych przez Gminę Cekcyn. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 5 stycznia 2024 r.

Zawiadomieniem z dnia 24 stycznia 2024 r., znak: WNK.IV.4131.2.2024.MT, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Wójt Gminy Cekcyn pismem z dnia 29 stycznia 2024 r., znak: RGIZ.0004.4.2024, zgodził się ze stanowiskiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wyrażonym w zawiadomieniu.

Zgodnie z art. 70a ust. 1 ustawy: „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, z zastrzeżeniem ust. 2.”.

Natomiast przepisy rozporządzenia określają tryb działania oraz konkretne kompetencje organu prowadzącego i dyrektorów szkół: „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 ...” (§ 5 rozporządzenia); zgodnie natomiast z § 6 rozporządzenia „organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, ustala corocznie maksymalną kwotę dofinansowania opłat pobieranych przez podmioty, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy”, oraz „formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.”

Przepis § 1 uchwały informuje o wielkości środków wyodrębnionych w budżecie Gminy Cekcyn, a kolejne postanowienia uchwały realizują określony w rozporządzeniu zakres konkretnych rozstrzygnięć

dotyczących kierunków kształcenia nauczycieli i kwot maksymalnego dofinansowania na ten rok. Tym samym, szczegółową podstawę prawną dla kompetencji organów gminy stanowią przepisy rozporządzenia.

Organ nadzoru za sprzeczne z prawem uznał przypisanie kompetencji wskazanychw rozporządzeniu organowi stanowiącemu gminy, a nie Wójtowi, który jest organem właściwym w sprawach realizacji bieżących zadań gminy i wykonania budżetu (art. 30 ust. 2 pkt 4 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym).

Rozporządzenie nie rozstrzyga jednoznacznie, który z organów gminy jest „organem prowadzącym” – organem właściwym. W orzecznictwie sądów administracyjnych dokonano kwalifikacji prawnej analizowanych zadań, które przypisano wójtowi gminy (burmistrzowi, prezydentowi) – wytyczne te pozostają aktualne w obecnym stanie prawnym.

W celu rozstrzygnięcia przedstawionego problemu w orzecznictwie NSA, podkreślono kompetencje wykonawcze wójta (burmistrza, prezydenta) związane z realizacją wydatków budżetowych: „Przepis art. 247 ust. 1 u.f.p. wskazuje zarząd jako organ wykonujący budżet jednostki samorządu terytorialnego. Ta ogólna kompetencja znajduje swoją podstawę prawną w art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Znaczenie użytego w art. 247 ust. 1 u.f.p. pojęcia zarząd zdefiniowano w art. 2 pkt 2 u.f.p. Zgodnie z definicją desygnatami tego pojęcia są nie tylko kolegialne organy wykonawcze (zarząd powiatu, zarząd województwa) lecz również jednoosobowe organy wykonawcze (wójt, burmistrz i prezydent miasta).” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1234/18).

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 sierpnia 2019 r. (sygn. akt I GSK 1253/18): „W myśl § 6 ust. 3 rozporządzenia organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w § 2 czy ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz określenia specjalności i form kształcenia (§ 7 rozporządzenia). Wymienione kompetencje należy zaliczyć do kompetencji wykonawczych, mieszczących się w ramach wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z mocy art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 247 ust. 1 w zw. z art. 2 u pkt 2 u.f.p. wykonanie budżetu należy do zadań wójta, a w myśl art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do zadań wójta należy również określenie sposobu wykonania uchwał (w tym również uchwały budżetowej).”

W wykonaniu cytowanych orzeczeń, szczegółowe ustalenia przyjął WSA w Gorzowie Wlkp. w wyrokach z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Go 707/19) oraz z dnia 4 września 2019 r. (sygn. akt II SA/Go 407/19).

Ponadto za sprzeczny z prawem należy organu nadzoru uznać również § 5 przedmiotowej uchwały, w myśl którego „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.”

W przepisie art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) ustalono zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała nie jest aktem normatywnym – aktem prawa miejscowego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że upoważnienie do podjęcia badanej uchwały nie zostało zawarte w ustawie, lecz w § 5 i 6 rozporządzenia. Zgodnie z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.”. Również z art. 94 Konstytucji RP wynika, że akt prawa miejscowego może być ustanowiony przez organ samorządu terytorialnego jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Specyfika analizowanej regulacji wskazuje, że uchwała ta jest dokumentem planistycznym, dotyczącym corocznego wykonania budżetu (sposobu wydatkowania wyliczonej na podstawie budżetu puli środków na oznaczone przepisami cele).

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 sierpnia 2019 r. (sygn. akt I GSK 1253/18): „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 (por. Prawo miejscowe. 2.wydanie. Dorota Dąbek wyd. LEX

a Wolters Kluwer business. Warszawa 2015 str. 151-153 ale też uwagi dot. charakteru prawnego uchwał budżetowych str. 157).”.

W konsekwencji, wejście w życie tego aktu nie powinno być warunkowane uprzednim ogłoszeniem uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym – stosownie do treści art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia przedmiotowej uchwały jest fakt, iż została ona już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 stycznia 2024 r. poz. 216 i weszła w życie z dniem 20 stycznia 2024 r.

Ponadto wskazać należy, że Wojewoda Kujawsko-Pomorski pismem z dnia 5 maja 2020 r. (znak: WNK.IV.4130.1.39.2020) skierowanym do starostów, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów województwa kujawsko-pomorskiego przedstawił stanowisko o właściwości organów wykonawczych w tym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-
Pomorski

Michał Sztybel