



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 913



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.42.2024

z dnia 31 stycznia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII/329/2023 Rady Gminy Leśna Podlaska z dnia 29 grudnia 2023r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły dla której organem prowadzącym jest Gmina Leśna Podlaska.

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/329/2023 Rady Gminy Leśna Podlaska z dnia 29 grudnia 2023r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły dla której organem prowadzącym jest Gmina Leśna Podlaska.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIII/329/2023 Rady Gminy Leśna Podlaska została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Leśna Podlaska stwierdziła, że środki finansowe na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli są wyodrębnione w budżecie Gminy Leśna Podlaska w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (§ 1), ustaliła na rok 2024 maksymalną kwotę dofinansowania opłat na kształcenie nauczycieli, pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli (§ 2), określiła formy kształcenia nauczycieli, które będą objęte dofinansowaniem (§ 3 ust. 1 i 2), jak również ustaliła plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli w 2024 roku, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały (§ 4).

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy przywołała art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023r. poz. 984, ze zm.) oraz przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LIII/329/2023 r. została podjęta bez uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 70a ust. 1 i 2 ustawy Karta Nauczyciela 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 (ust. 1); przepis ust. 1 nie obejmuje finansowania publicznych placówek

doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (ust. 2).

Stosownie zaś do treści art. 91d pkt 1 tej ustawy w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 70a ust. 1 - wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

W świetle powyższego Rada Gminy jest kompetentna do wyodrębnienia środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli – w budżecie gminy.

Ponadto, w art. 70d ustawa Karta Nauczyciela upoważniła ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, m. in. rodzajów wydatków związanych z organizacją i prowadzeniem doskonalenia zawodowego nauczycieli, które mogą być dofinansowywane ze środków, o których mowa w art. 70a ust. 1, a także warunków, trybu i kryteriów przyznawania środków, o których mowa w art. 70a ust. 1, jak również szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybów i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe.

W wykonaniu powyższego upoważnienia wydane zostało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe (Dz. U. z 2023r. poz. 2628).

Zgodnie z przepisami § 5 i § 6 ww. 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 (§ 5).

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 (§ 6).

Przepisy cyt. rozporządzenia, podobnie jak to miało miejsce w poprzednio obowiązujących rozporządzeniach (z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli - Dz. U. poz. 136; z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków - Dz. U. poz. 430, ze zm.), posługują się jednolicie pojęciem „organu prowadzącego”, nie wskazując - w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego - który z organów jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do podejmowania działań określonych w tych przepisach.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ograniczają się wyłącznie do wyodrębnienia środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w budżecie, natomiast poza kompetencje tego organu wykraczają kwestie podziału powyższych środków, opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat, a także określenia specjalności i form kształcenia, na które przyznawane jest dofinansowanie. Działania w powyższym zakresie należą do czynności związanych z wykonywaniem budżetu, a w konsekwencji do ich dokonywania właściwy jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

W wyroku z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. I GSK 1234/18, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na pojęcie wykonywania budżetu, które definiuje się jako podejmowanie czynności prawnych i faktycznych

służących realizacji zadań ujętych w budżecie, które można podzielić na dwie kategorie: działania podstawowe będące istotą wykonywania budżetu, tj. realizowanie ustalonych w uchwale budżetowej kwot dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów oraz działania instrumentalne – pomocnicze, tj. służące zrealizowaniu zaplanowanych dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów. Czynności pomocnicze warunkują możliwość efektywnego i legalnego wykonywania budżetu. Do działań pomocniczych można zaliczyć m. in. opracowywanie planów finansowych (art. 248 i 249 u.f.p.) i dokonywanie zmian w budżecie (art. 257 i 258 u.f.p.). Określając zakres czynności składających się na wykonywanie budżetu, można też odwołać się do katalogu działań wymienionych w art. 3 u.f.p. Pojęcie "budżet" oznacza natomiast roczny plan dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (art. 211 ust. 1 u.f.p.). 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 u.s.g. 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). W wykonywaniu budżetu współuczestniczą oprócz jednoosobowego organu wykonawczego w szczególności takie podmioty jak główny księgowy (art. 54 u.f.p.), kierownicy jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych (art. 53 ust.1 u.f.p.) oraz pracownicy, którym powierzono wykonywanie określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej (art. 53 ust. 2 u.f.p.). Nadto należy podnieść, że przepis art. 247 ust. 1 u.f.p. ma istotne znaczenie w procesie stosowania przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wskazuje bowiem organ odpowiedzialny za wykonywanie budżetu (por. także wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2019r. sygn. I GSK 1253/18).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim orzekł, że „treść art. 70a ust. 1 K.N. uzasadnia wnioski, że kompetencje rady gminy ograniczają się wyłącznie do wyodrębnienia środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli. (...) art. 70a ust. 1 K.N. nie zawiera upoważnienia ustawowego do uregulowania przez radę w uchwale kwestii podziału tych środków (...) przedmiot regulacji zawarty w art. 70a ust. 1 i 2a K.N. i przepisach rozporządzenia (...) wyraźnie wskazuje, że są to czynności związane z wykonywaniem budżetu. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. do zadań wójta należy wykonywanie budżetu. W konsekwencji zdaniem Sądu to wykonawczy organ gminy jest właściwy w zakresie podziału środków (art. 70a ust. 2a K.N.), opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, czy ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz określenia specjalności i form kształcenia. Tym samym regulując wskazane kwestie w zaskarżonej uchwale Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową, która upoważnia organ stanowiący jedynie do wyodrębnienia w budżecie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, co jak wynika ze skargi rada uczyniła w uchwale budżetowej Gminy” (wyrok z dnia 4 września 2019r. sygn. II SA/Go 407/19; por. także wyrok z dnia 5 grudnia 2019r. sygn. II SA/Go 707/19).

Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28 lipca 2020r. sygn. I SA/Gd 362/20.

W świetle powyższego, podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały określającej plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli (§5 rozporządzenia), czy ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz określenia specjalności i form kształcenia (§ 6 rozporządzenia) w sposób istotny narusza prawo, co uzasadnia stwierdzenie nieważności takiej uchwały.

Działania w powyższym zakresie należą do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Stanowisko organu nadzoru w powyższej kwestii zostało przekazane w dwóch wystąpieniach skierowanych do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego pismami z dnia 2 sierpnia 2021 r., znak: PN-II.40.39.2021 oraz z dnia 26 stycznia 2022 r., znak: PN-II.40.5.2022.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/329/2023 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Leśna Podlaska
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Leśna Podlaska