



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 lutego 2023 r.

Poz. 1906

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr NP-II.4131.1.23.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 lutego 2023 r.

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

orzekam

nieważność § 6 w zakresie zwrotu "po upływie 14 dni od dnia jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XXXVII/266/22 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Czajków oraz określenia form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przeznaczone w 2023 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy w Czajkowie podjęła uchwałę nr XXXVII/266/22 w sprawie przyjęcia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Czajków oraz określenia form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przeznaczone w 2023 roku, dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561), art. 70a ust. 1 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 oraz z 2022 r. poz. 935, 1116, 1700 i 1730) 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 2019 r. poz. 1653)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w 5 stycznia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr XXXVII/266/22 z 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy w Czajkowie przyjęła na rok 2023 planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Czajków oraz określenia form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przeznaczone.

W § 6 uchwały przyjęto, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru regulacja wyżej wskazanego § 6 uchwały została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. 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), dalej „ustawa”.

W powołanym przepisie art. 13 ustawy zawarty został zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle postanowień art. 13 ustawy, ogłoszenie badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego (pkt 10), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2).

Przed wszystkim nie ma żadnego przepisu szczególnego, z którego wynikałby obowiązek publikacji uchwał dotyczących planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, charakter przedmiotowej uchwały nie pozwala też przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły [art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.)], dalej "Konstytucja RP". Z przepisu art. 94 Konstytucji RP wynika, iż akt prawa miejscowego może być ustanowiony przez organ samorządu terytorialnego jedynie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Reguła ta znajduje odzwierciedlenie w zapisie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40): „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego

to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2006 r. akt I OSK 669/06, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA"). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 21 lutego 2011 r. II SA/Kr 1453/10, CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 12 grudnia 2011 r. II SA/Kr 1686/11, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2006 r. I OSK 669/06, CBOSA). W orzecznictwie wskazuje się również, że akt prawa miejscowego powinien mieć charakter zewnętrzny, regulować prawa i obowiązki podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 lipca 2008 r. II OSK 530/08, CBOSA).

Odnosnie generalnego charakteru przedmiotowej uchwały należy wskazać, że wprawdzie adresatem przedmiotowej uchwały nie są imiennie wskazani nauczyciele, ale każdy nauczyciel zatrudniony aktualnie

i w całym okresie obowiązywania uchwały, to zauważyć jednak trzeba, że będą to nauczyciele przypisani do konkretnych jednostek. Uchwała nie posiada zatem norm o charakterze abstrakcyjnym.

Należy stwierdzić, że uchwały w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli są aktami prawnymi skierowanymi do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy, bowiem ich treść koncentruje się na kwestiach związanych z podziałem środków finansowych pomiędzy poszczególne szkoły i placówki na dofinansowanie określonych w tej uchwale form doskonalenia zawodowego i specjalności, na jakie dofinansowanie będzie przyznawane.

Ponadto należy zauważyć, że podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią przepisy 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), które nie upoważniają rady do stanowienia norm postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a zatem uchwała podjęta na podstawie przepisów ww. rozporządzenia nie jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądowym poglądem „akty prawa miejscowego stanowione przez organu (*organy* - prawidłowo) jednostek samorządu terytorialnego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia. (...). Wadliwe są zatem zarówno akty, które zostały wydane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak i takie, które opierały się na upoważnieniu, ale wykroczyły poza jego granice” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 28 kwietnia 2014 r. III SA/Lu 107/14).

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy w Czajkowie

Wójt Gminy Czajków