

05.03.2021

DATA WPRZYWU

Olsztyn, dnia 2 marca 2021 r.

PN.4131. 70 .2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/219/21 Rady Miejskiej w Ryńie z dnia 27 stycznia 2021 roku** w sprawie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty opłat pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia objętych dofinansowaniem w 2021 roku.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ryńie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), art. 70a ust. 1 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), w związku z § 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), podjęła uchwałę w sprawie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty opłat pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia objętych dofinansowaniem w 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwałę podjęto z rażącym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Konstytucja RP w art. 7, nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a organy nie działają według zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz obowiązują je reguła „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Skutkiem tego jest również konieczność interpretowania norm kompetencyjnych w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest także dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z kolei przesądza o konieczności wyeliminowania danej uchwały, bądź jej części z obrotu prawnego.

Zgodnie, z powołanym w podstawie prawnej uchwały, art. 70a ust. 1 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, zastrzeżeniem

ust. 2. W myśl art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, uprawnienie z przytoczonego art. 70a ust. 1 wykonuje odpowiednio – rada gminy, poprzez stosowane rozstrzygnięcie, w tym zakresie, wprowadzone do uchwały budżetowej.

Rada Miejska w Rynie § 1 kwestionowanej uchwały wskazała, że środki finansowe na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli zostały wyodrębnione w budżecie Gminy Ryn na rok 2021 w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli na kwotę 29 104,00 zł.

Ponadto w § 3 ust. 1 ww. uchwały Rada postanowiła, że ustala się następujące formy kształcenia, na które może zostać przyznane dofinansowanie w 2021 roku: studia magisterskie (lit. a), studia podyplomowe (lit. b), kursy kwalifikacyjne (lit. c). W ust. 2 przedmiotowego przepisu wskazała ponadto, iż dofinansowanie może zostać przyznane na specjalności, które wynikają z bieżących potrzeb szkoły.

W § 4 uchwały rozstrzygnęła z kolei, że w porozumieniu z Dyrektorem Zespołu Szkolno-Przedszkolnego określa się maksymalną kwotę dofinansowania do opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli za jeden semestr w wysokości 100 % kosztów, ale w kwocie nie wyższej niż 2000 zł.

Dodać trzeba, że zgodnie z § 2 uchwały, szczegółowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na rok 2021 zatrudnionych w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Rynie prowadzonym przez Gminę Ryn zawarty został w załączniku Nr 1 do uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, z treści cytowanych przepisów ustawy Karta Nauczyciela, nie wynika uprawnienie do podjęcia cytowanych regulacji przez radę gminy. Przytoczone normy powszechnie obowiązującego prawa formułują jedynie jej właściwość w zakresie wyodrębnienia środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego w uchwale budżetowej. Nie dają natomiast podstawy do uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kwestii podziału środków na poszczególne szkoły i cele, czy też określenia maksymalnej kwoty dofinansowania.

Uprawnienie takie nie wynika również z 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). Powołany w podstawie prawnej uchwały § 5 ww. rozporządzenia, stanowi, że 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: wnioski dyrektorów szkół, o których mowa w § 4 (pkt 1), wyniki egzaminu ósmoklasisty, egzaminu zawodowego lub egzaminu maturalnego (pkt 2), 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 (pkt 3), stopień realizacji harmonogramu szkoleń branżowych, o którym mowa w § 8 (pkt 4).

Zgodnie z § 7 tego rozporządzenia, 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 (pkt 1) oraz

formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane (pkt 2).

Wskazać należy, iż w ww. rozporządzeniu nie dokonuje się rozróżnienia organów gminy na: wykonawczy i uchwałodawczy, nie znajdziemy w tym akcie także wyrażenia „wójt” czy „rada gminy”. Prawodawca, określając podmiot uprawniony do podjęcia określonych działań, posługuje się jedynie pojęciem „organ prowadzący”.

Brak jest zatem wprost rozstrzygnięcia, czy w kompetencji organu stanowiącego, czy organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego znajduje się uprawnienie do określenia sposobu podziału środków na poszczególne szkoły i cele oraz maksymalnej kwoty dofinansowania.

Należy podkreślić, że zastosowana w tym przypadku przez Radę Miejską w Rynie zasada domniemania kompetencji organu stanowiącego, nie jest działaniem zgodnym z prawem.

Powyższe uprawnienie należy bowiem zaliczyć do sfery wykonawczej, mieszczącej się w ramach sporządzenia projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz jego wykonania, które to kompetencje przysługują wójtowi gminy; burmistrzowi zgodnie z przepisami art. 233 oraz art. 247 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305), w związku z art. 26 ust. 1 oraz art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Tym samym, to organ wykonawczy gminy jest właściwy do opracowania na każdy rok budżetowy planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz do corocznego ustalania maksymalnej kwoty dofinansowania opłat, o których mowa w przepisie § 2 pkt 3 rozporządzenia, oraz ustalania specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Go 407/19, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1253/18).

Mając powyższe na uwadze, należy zatem stwierdzić, że kwestionowana uchwała, została podjęta bez upoważnienia ustawowego i zaistniała konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie;
2. Burmistrz Miasta Ryn.


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

