



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.21.2020

Kielce, dnia 26-02-2020

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XVII/194/2020 Rady Miasta Sandomierza z dnia 23 stycznia 2020 roku w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Sandomierz, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat pobieranych przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane na rok 2020.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 stycznia 2020 roku Rada Miasta Sandomierza podjęła uchwałę Nr XVII/194/2020 w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Sandomierz, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat pobieranych przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane na rok 2020. Uchwała ta została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 31 stycznia 2020 roku.

W dniu 13 lutego 2020 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. W odpowiedzi na powyższe Rada Miasta wskazała, że projekt uchwały uwzględniającej uwagi organu nadzoru zostanie przedstawiony do uchwalenia na sesji Rady.

W toku postępowania nadzorczego organ uznał, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Nauczyciela (t. jedn. Dz. U. 2019, poz. 2215) oraz § 5 i 6 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 roku w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe (Dz. U. 2019, poz. 1653 – dalej jako Rozporządzenie).

Na mocy analizowanej uchwały Rada Miasta wyodrębniła środki finansowe na doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli w uchwale budżetowej w planach finansowych poszczególnych szkół i przedszkoli na 2020 roku oraz przyjęła Plan i regulamin dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Sandomierz (zwany dalej Planem). W załączniku nr 1 do powyższego Planu zawarto Plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Sandomierz jest organem prowadzącym na 2020 rok, gdzie dokonano szczegółowego podziału środków przeznaczonych na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli poszczególnych szkół i przedszkoli. W punkcie 2 Planu zawarto otwarty katalog form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, zaś w punkcie 10 Planu wskazano, iż w porozumieniu z dyrektorami szkół i przedszkoli ustala się, że w 2020 roku maksymalna kwota dofinansowania opłaty pobieranej przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia zawodowego za jeden semestr studiów nie może przekroczyć kwoty 1.500,00 zł dla jednego nauczyciela.

Zgodnie z treścią art. 70a ust. 1 k.n. 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 art. 70a ust. 2 k.n., który stanowi, że przepis ust. 1 nie obejmuje finansowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Z brzmienia przepisu art. 70a ust. 1 k.n. wynika, że realizacja zawartego tam upoważnienia powinna nastąpić poprzez wyodrębnienie przez radę gminy odpowiedniej sumy środków w uchwale budżetowej, nie zaś w drodze odrębnej uchwały. Ponadto przewidziana tam kompetencja nie obejmuje wyodrębnienia przez radę tych środków w planach finansowych poszczególnych szkół prowadzonych przez gminę. Uznać zatem należy, że wyodrębniając środki finansowe na doskonalenie zawodowe nauczycieli w planach finansowych szkół i przedszkoli Rada Miasta przekroczyła zakres upoważnienia wskazany w art. 70a ust. 1 k.n., tym samym istotnie naruszając ten przepis.

Stosownie do treści § 5 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.

Natomiast przepis § 6 Rozporządzenia stanowi, że 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 k.n.;
- 2) formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

Zagadnienia dotyczące planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz podziału środków ujętych w tym planie, a także użytego przez ustawodawcę w Rozporządzeniu pojęcia „organu prowadzącego” było przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 5 kwietnia 2019 roku, I GSK 1234/18, Legalis, oraz w wyroku z dnia 1 sierpnia 2019 roku, I GSK 1253/18, Legalis. W orzeczeniach tych Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do regulacji § 6 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 roku w sprawie sposobu podziału środków na wpieranie 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. Nr 46, poz. 430). Stosownie do zawartej tam regulacji organ prowadzący opracowywał na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli biorąc pod uwagę:

- 1) wnioski dyrektorów szkół i placówek, o których mowa w ust. 2,
- 2) wyniki sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie i egzaminu maturalnego,
- 3) wyniki ewaluacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz wynikające z nich wnioski,

- 4) podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w powołanych wyrokach, wskazany wyżej przepis § 6 ust. 3 Rozporządzenia z dnia 29 marca 2002 roku nie stanowił podstawy do kwotowego podziału środków uwzględnionych w planie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli. W przepisie tym jednoznacznie wymieniono, co bierze się pod uwagę przy opracowaniu takiego planu, natomiast nie było w nim mowy o podziale tych środków, a tym bardziej o kwotowym ich podziale. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny, rozważając, który z organów gminy jest „organem prowadzącym” w rozumieniu ww. przepisu oraz przepisu § 7 Rozporządzenia z dnia 29 marca 2002 roku, upoważniającego do ustalenia corocznie maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz do określenia specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, uznał, że wymienione tam kompetencje należy zaliczyć do kompetencji wykonawczych, mieszczących się w ramach wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z mocy art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. 2019, poz. 506 ze zm.) w zw. z art. 247 ust.1 w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t. jedn. Dz. U. 2019, poz. 869 ze zm.) 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). Mając zatem na względzie, że przepisy § 5 i 6 obecnie obowiązującego Rozporządzenia stanowią odpowiedniki § 6 ust. 3 i § 7 Rozporządzenia z dnia 29 marca 2002 roku stwierdzić należy, iż „organem prowadzącym” w rozumieniu tych przepisów jest organ wykonawczy gminy, co oznacza, że Rada Miasta nie posiadała kompetencji do uregulowania w formie uchwały zagadnień określonych w § 5 i 6 Rozporządzenia.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga również, że w punkcie 3 Planu wskazano, iż środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego przeznaczają się na formy doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkole/przedszkolu (w tym nauczyciela zajmującego kierownicze stanowisko) skierowanych do realizacji danej formy doskonalenia zawodowego przez dyrektora szkoły lub placówki, dostosowane do potrzeb placówki. Jednocześnie Rada wymieniła przykładowe formy doskonalenia zawodowego, na które przeznaczają się wskazane wyżej środki. Powyższy zapis nie stanowi realizacji upoważnienia przewidzianego w § 6 pkt 2 Rozporządzenia, gdyż pozostawia otwarty katalog form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest

przyznawane, a ponadto przenosi w sposób nieprzewidziany w Rozporządzeniu kompetencje do ich ustalenia z organu prowadzącego na dyrektorów szkół i przedszkoli.

W punkcie 4 Planu Rada Miasta wskazała, że dyrektor szkoły/przedszkola w terminie do dnia 30 października danego roku składa organowi prowadzącemu wniosek do planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do Planu. Przepisy Rozporządzenia nie upoważniają jednak rady gminy do ustalenia takiego wzoru. Powyższy zapis stanowi również nieuprawnioną modyfikację § 4 Rozporządzenia, zgodnie z którym dyrektorzy szkół do dnia 31 października danego roku składają do organu prowadzącego wnioski o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku kalendarzowym, uwzględniające potrzeby, o których mowa w § 3 ust. 1 i 2 Rozporządzenia.

Poza kompetencją Rady Miasta pozostawało również określenie w punktach 5 – 9 oraz 11 Planu terminu na złożenie przez dyrektora szkoły/przedszkola sprawozdania ze sposobu wykorzystania środków przeznaczonych na dofinansowanie, kręgu nauczycieli uprawnionych do złożenia wniosku o dofinansowanie indywidualnych form kształcenia zawodowego oraz zasad i warunków przyznawania takiego dofinansowania, wraz z określeniem stosownych wzorów dokumentów. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie zawiera upoważnienia dla Rady do uregulowania przedmiotowych kwestii w drodze uchwały, w tym do nakładania na dyrektorów i nauczycieli dodatkowych, nieprzewidzianych w obowiązujących przepisach, obowiązków i ograniczeń związanych z realizacją planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli. W szczególności upoważnienie to nie wynika z powołanych wyżej przepisów art. 70a ust. 1 k.n. oraz § 5 i 6 Rozporządzenia.

Podkreślenia wymaga, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (zob. postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 roku, sygn. akt: WK 22/04, Legalis).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego i stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/194/2020 Rady Miasta Sandomierza z dnia 23 stycznia 2020 roku w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski