



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.470.2019

Katowice, dnia 26 lipca 2019 r.

### Rada Gminy Janów

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 69/XIII/19 Rady Gminy Janów z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Janów, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznane na rok 2019, dalej jako „uchwała” – w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 i 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.), dalej jako „ustawa”, z art. 70a ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.), dalej jako „Karta Nauczyciela”, z § 8 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli z dnia 18 stycznia 2019 roku (Dz. U. z 2019 r. poz. 136 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie” oraz z art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 czerwca 2019 roku Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr 69/XIII/19 w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Janów, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznane na rok 2019. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 70a ust. 1 i ust. 3 Karty Nauczyciela, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 8 rozporządzenia. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem, z przyczyn wskazanych poniżej.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji *organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb*

wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z art. 4 ust. 1 ustawy wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei z art. 13 pkt 2 ustawy wynika, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Zdaniem organu nadzoru, intencją organu stanowiącego Gminy Janów było nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego. Jednakże, aby daną uchwałę uznać za akt prawa miejscowego musi ona m.in.: zawierać normy abstrakcyjne (wielokrotnego zastosowania) i generalne, adresowane do mieszkańców gminy i obowiązywać na obszarze całej gminy lub jej części, a - co w tej sprawie ma decydujące znaczenie - podstawa do jej podjęcia musi wynikać wprost z przepisów ustawy. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 3 przedmiotowej uchwały, przewidująca wejście jej w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, narusza przepis art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy oraz art. 94 Konstytucji. Kwestionowana uchwała bowiem nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tych przepisach podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego (jako że podstawą prawną do jej podjęcia nie był przepis ustawy, a rozporządzenia), ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji.

W świetle powyższego już z uwagi na naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy i art. 94 Konstytucji należy wyeliminować uchwałę z obrotu prawnego. Jednakże zawiera ona również inne uchybienia skutkujące wszczęciem postępowania nadzorczego w stosunku do całości uchwały.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z art. 7 Konstytucji wynika, że rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykroczyć poza zakres ustawowego upoważnienia. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Zgodnie z art. 70a ust. 1 Karty nauczyciela w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli - w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, z zastrzeżeniem ust. 2. Z ust. 3 powołanego przepisu wynika, że podziału środków, o których mowa w ust. 1, dokonuje się po zasięgnięciu opinii zakładowych organizacji związkowych będących jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, zrzeszających nauczycieli. Z kolei z art. 70a ust. 3a Karty nauczyciela wynika, że ze środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w ust. 1, dofinansowuje się: 1) koszty udziału nauczycieli w seminariach, konferencjach, wykładach, warsztatach, szkoleniach, studiach podyplomowych oraz innych formach doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzonych odpowiednio przez placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły wyższe oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli; 2) koszty udziału nauczycieli w formach kształcenia nauczycieli prowadzonych przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia nauczycieli; 3) wspomaganie szkół oraz sieci współpracy i samokształcenia dla nauczycieli prowadzonych przez placówki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne i biblioteki pedagogiczne; 4) koszty udziału nauczycieli, o których mowa w art. 70c ust. 1, w szkoleniach branżowych. Tymczasem w § 1 załącznika do uchwały podział środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli został dokonany w katalogu otwartym. Rada Gminy wskazała, że 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenie osobowe nauczycieli przeznaczają się w części lub w całości na dofinansowanie między innymi wyszczególnionych w pkt 1 – 4 pozycji. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy powinna dokonać konkretnego podziału środków. Nie spełnia tego wymogu dokonanie podziału w formie katalogu otwartego.

Tak samo wadliwie, w formie katalogu otwartego, Rada Gminy określiła w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały specjalności, na które dofinansowanie jest przyznawane. Zgodnie z § 8 rozporządzenia organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, ustala corocznie maksymalną kwotę dofinansowania opłat, o których mowa w § 2 ust. 3 pkt 1, oraz specjalności i formy kształcenia nauczycieli prowadzone przez uczelnie, na które dofinansowanie jest przyznawane. W § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, że dofinansowanie jest przyznawane w szczególności w następujących specjalnościach: (...). Ponadto Rada Gminy wskazała, że dofinansowanie jest przyznawane w specjalnościach wynikających z nieprzewidzianych w ciągu roku potrzeb jednostki. Zdaniem organu nadzoru regulacja przedmiotowej uchwały nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Regulacją określoną w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Janów wykroczyła poza delegację ustawową. To Rada Gminy Janów jest jedynym organem gminy upoważnionym do podjęcia uchwały określającej specjalności, na które przyznawane jest

dofinansowanie. Rada nie miała możliwości scedowania tego uprawnienia na inne podmioty, a regulacja, z której wynika, że dofinansowanie obejmuje specjalności wynikające z nieprzewidzianych w ciągu roku potrzeb jednostki faktycznie stanowi dokonanie niedozwolonej subdelegacji własnych kompetencji na rzecz innego organu.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że uchwała Nr 69/XIII/19 Rady Gminy Janów z dnia 24 czerwca 2019 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego