

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.48.2015.KK**

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IV/17/15 Rady Gminy Grabowo z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustalenia maksymalnych kwot dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

**UZASADNIENIE**

W dniu 31 marca 2015 r. Rada Gminy Grabowo podjęła uchwałę Nr IV/17/15, w sprawie ustalenia maksymalnych kwot dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane. Uchwała ta 7 kwietnia 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazana wyżej uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym 17 kwietnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Gminy w § 2 ust. 2-5 ustaliła, iż:

- nauczycielowi, który otrzyma dofinansowanie do czesnego pobieranego przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli nie przysługuje dofinansowanie kosztów przejazdów, zakwaterowania i wyżywienia (§ 2 ust. 2),

- nauczyciel kontynuujący naukę jednocześnie na dwóch kierunkach może ubiegać się o dofinansowanie tylko na jeden kierunek studiów (§ 2 ust. 3),

- dofinansowanie do czesnego powinno być przyznane tylko raz do roku (§ 2 ust. 4),

- ze środków funduszu nie dofinansowuje się indywidualnych form doskonalenia zawodowego bezpośrednio związanych z awansem zawodowym nauczycieli (§ 2 ust.5).

Ponadto § 4 uchwały Nr IV/17/15 stanowi, że:

- decyzję o przyznaniu dofinansowania form kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli danej placówki podejmuje dyrektor szkoły (§ 4 ust. 1),

- wnioski w sprawie form dofinansowania kształcenia nauczycieli, a dotyczące dyrektorów składane są bezpośrednio do Wójta Gminy i wymagają jego akceptacji (§ 4 ust.2),

- wzór wniosku o dofinansowanie indywidualnych form doskonalenia zawodowego nauczycieli określa załącznik do niniejszej uchwały (§ 4 ust. 3),

- wysokość dofinansowania ustala dyrektor szkoły w ramach posiadanych na ten cel środków finansowych z zastrzeżeniem § 2 ust. 1 (§ 4 ust. 4),

- dofinansowanie podlega zwrotowi na rzecz szkoły o ile nauczyciel w ciągu 3 lat po zakończeniu określonej formy kształcenia zrezygnuje z pracy w szkole. Nie dotyczy to sytuacji, gdy konieczność zmiany zatrudnienia następuje z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, bądź zmiana zatrudnienia wiąże się z przejściem do pracy w innej szkole/placówce prowadzonej przez gminę Grabowo (§ 4 ust. 5).

Wskazując uprawnienie do przyjęcia przewidzianych w przedmiotowej uchwale rozwiązań, w podstawie prawnej uchwały Rada powołała się między innymi na § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych województw, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. z 2002 r. Nr 46, poz. 430).

Powyższy przepis stanowi, że organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, ustala corocznie **maksymalną kwotę dofinansowania opłat**, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, tj. opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli, **oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.**

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, postanowienia § 2 ust. 2-5 oraz § 4 przedmiotowej uchwały wykraczają poza upoważnienie wyrażone w § 7 powołanego wyżej rozporządzenia.

W przepisach prawa brak jest bowiem podstaw do podejmowania przez radę gminy takich regulacji, jakie zamieszczono w § 2 ust. 2-5 oraz § 4 przedmiotowej uchwały,

dotyczących m.in. wskazania osób przyznających dofinansowanie, trybu i terminu przyznania dofinansowania oraz określenia zasad zwrotu przyznanego dofinansowania.

W szczególności umocowania do podejmowania takich unormowań nie zawierają przepisy ustawy Karta Nauczyciela ani rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r.

Przywołany wyżej przepis § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. zawiera wyraźną wskazówkę dla organu prowadzącego szkołę, iż winien on określić maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli. Jednocześnie treść przedmiotowej uchwały nie wyczerpuje w pełni delegacji zawartej w § 7 powołanego wyżej rozporządzenia.

W uchwale nie określono bowiem specjalności, na które dofinansowanie jest przyznawane. W § 3 ust. 2 uchwały wskazano jedynie, że *o dofinansowaniu priorytetowej specjalności w danym roku szkolnym decyduje dyrektor szkoły*. Tymczasem przepis § 7 powołanego wyżej rozporządzenia zawiera wyraźną wskazówkę dla organu prowadzącego szkołę, iż winien on określić nie tylko formy kształcenia, ale również specjalności, na które dofinansowanie jest przyznawane.

Ponadto należy zauważyć, że w § 5 ust. 1 uchwały w ramach wyszczególnianych form doskonalenia wymienia się m.in. *„kursy informatyczne według standardów MEiN”*.

W obecnym stanie prawnym nie funkcjonuje Ministerstwo Edukacji i Nauki, a funkcjonujące Ministerstwo Edukacji Narodowej nie opracowuje standardów kursów informatycznych dla nauczycieli.

Jak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 693/07 *„(...) analiza treści przytoczonego wyżej przepisu § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu 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, prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie, określające precyzyjnie materię, jaką pozostawiono uregulowaniu organowi prowadzącemu. Nie daje ono radzie gminy prawa ani do stanowienia aktów regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przytoczonym przepisie ani też do podejmowania regulacji w sposób odmienny niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wyjście poza zakres upoważnienia. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że*

*uregulowanie to ma charakter wyczerpujący w tym sensie, iż określając na jego podstawie maksymalną kwotę dofinansowania, organ prowadzący powinien w tym jednym akcie zawrzeć uregulowania odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w tym przepisie zagadnień, do jakich należy określenie specjalności i form kształcenia, na jakie dofinansowanie jest przyznawane. Przesądza o tym koniunkcyjnie użyty spójnik "oraz", mający znaczenie enumeracyjne. (...) Brak uregulowania odnośnie którejkolwiek z wymienionych kwestii skutkuje ułomnością aktu i ma istotny wpływ na ocenę jego zgodności z prawem."*

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza również zapisy art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 w związku art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1174 ze zm.).

Kwestionowana przez organ nadzoru uchwała w § 8 zawiera zapis, według którego uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Niniejszym przepisem przewidziano zatem wejście w życie uchwały bez publicznego ogłoszenia. Zapis taki powoduje, że przedmiotowa uchwała zdaniem organu nadzoru istotnie narusza wskazane wyżej przepisy.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego. Zamieszczone w uchwale przepisy charakteryzują się bowiem generalnością i abstrakcyjnością. Zawarta w uchwale norma nakłada obowiązek na gminę, z której budżetu przyznawane jest omawiane dofinansowanie i stwarza uprawnienie po stronie nauczycieli, którzy wypełnią określone prawem dyspozycje ustawy. Uchwała wykazuje zatem cechy aktu normatywnego pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego.

W doktrynie i orzecznictwie sądowo-administracyjnym, ugruntowany jest pogląd iż akt prawa miejscowego musi zawierać postanowienia mające charakter normatywny, a więc o charakterze abstrakcyjnym i generalnym (normy ogólne). Charakter generalny mają natomiast tylko te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z imienia czy nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się z kolei tym, że nakazywanie, zakazywanie lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach a nie tylko w jednej konkretnej sytuacji i nie mogą one się konsumować przez jednorazowe zastosowanie. Akt prawa miejscowego nie musi być adresowany do wszystkich osób zamieszkałych lub przebywających na określonym terytorium, lecz wystarczy aby wskazywał adresatów, co najmniej grupowo, o ile wyodrębnienie dokonywane jest w oparciu o określone kryterium.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei przepis art. 41 ust. 1 tej samej ustawy stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, iż 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.”

Konkludując, wskazać należy, iż uchwała Rady Gminy Grabowo Nr IV/17/15 z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli, pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznane, nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane wyżej przepisy, a omawiane uchybienie zakwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Grabowo

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli