



Kielce, dnia 29-02-2024

Znak:PNK.I.4131.38.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/299/2024 Rady Powiatu Kazimierskiego z dnia 5 lutego 2024 roku *w sprawie środków na dofinansowanie w 2024r. form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Kazimierski w całości.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 lutego 2024 roku Rada Powiatu Kazimierskiego podjęła uchwałę Nr XXXIX/299/2024 w sprawie środków na dofinansowanie w 2024r. form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Kazimierski. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 9 lutego 2024 roku. W dniu 19 lutego 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącą Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia nie zostały złożone w terminie.

Analizowana uchwała została podjęta m.in. na podstawie przepisów art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 984 ze zm. – dalej jako KN lub ustawa) 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. 2023r. poz. 2628 – dalej jako rozporządzenie).

Stosownie do treści art. 70a ust. 1 KN 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. Przepisy § 5 i 6 rozporządzenia przewidują natomiast, 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 KN, jak również że organ ten, 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 KN, a także formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

Pomimo wskazania w podstawie prawnej uchwały przepisu § 6 rozporządzenia, Rada Powiatu nie wskazała w treści tej uchwały specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 września 2021 roku, sygn. akt: III OSK 3351/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest nie tylko uprawniony, lecz wręcz obowiązany, jako właściwy organ wykonujący zadania organu prowadzącego, do określenia w drodze uchwały zarówno form kształcenia, jak i specjalności kształcenia, na które przyznawane jest dofinansowanie. Jeżeli jednak, pomimo zobowiązania treścią powszechnie obowiązujących przepisów prawa, organ się do niego nie stosuje, uchybienie to dowodzi istotnego naruszenia prawa skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 25 listopada 2021 roku, III SA/Łd 825/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy ponadto wskazać, że w § 3 uchwały Rada Powiatu przewidziała, że dofinansowanie dotyczy wszystkich form kształcenia wymienionych w § 2 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. Podobnie jak w przypadku specjalności kształcenia, Rada Powiatu była zobowiązana do wskazania w treści uchwały zamkniętego katalogu form kształcenia objętych dofinansowaniem w 2024 roku. W ocenie organu nadzoru powyższego obowiązku nie realizuje odesłanie do § 2 rozporządzenia, ponieważ w przepisie tym również nie zawarto enumeratywnego wyliczenia form kształcenia, na które przyznawane jest dofinansowanie.

W § 4 ust. 2 uchwały wskazano, że w wyjątkowych i uzasadnionych potrzebach szkoły lub placówki sytuacjach wysokość kwot dofinansowania, określona w § 4 ust. 1 uchwały, może być wyższa. Tym samym Rada Powiatu nie wypełniła ciążącego na niej z mocy § 6 pkt 1 rozporządzenia obowiązku ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat pobieranych przez podmioty, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 KN. Rada nie była uprawniona do przekazania, bez wyrażonej podstawy prawnej, przyznanej jej kompetencji do ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania innemu, bliżej nieokreślonemu podmiotowi, nawet jeśli dotyczyłoby to jedynie przypadków wyjątkowych i uzasadnionych potrzebami szkoły. W konsekwencji należy uznać, że analizowana uchwała w części dotyczącej § 4 ust. 2 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu § 6 pkt 1 rozporządzenia.

W § 6 uchwały przewidziano, że pierwszeństwo w dofinansowaniu przysługuje nauczycielom, którzy uzupełniają lub podnoszą swoje kwalifikacje zgodnie z potrzebami szkoły. Ponadto Rada wskazała, że dofinansowanie kosztów kształcenia, o których mowa w § 4 ust. 1 uchwały, może być udzielane tylko nauczycielom zatrudnionym w danej szkole bądź placówce na umowę o pracę w wymiarze co najmniej ½ etatu zawartą na czas nieokreślony (§ 7). Kwoty dofinansowania są udzielane nauczycielom na ich wniosek przez dyrektora szkoły po zasięgnięciu opinii szkolnej komisji powołanej do rozpatrywania wniosków nauczycieli. Wymóg zasięgnięcia opinii nie dotyczy sytuacji, w której o dofinansowanie ubiega się dyrektor szkoły lub placówki (§ 8 i 9).

Dokonując oceny zgodności z prawem postanowień § 6 - 9 analizowanej uchwały należy podkreślić, że z przepisów ustawy – Karta Nauczyciela ani z przepisów rozporządzenia nie wynika uprawnienie do ustalenia przez organ prowadzący dodatkowych wymogów dla nauczycieli ubiegających się o przyznanie dofinansowania doskonalenia zawodowego i warunków uzyskania tego dofinansowania, jak również ustalenia procedury ubiegania się o dofinansowanie. Możliwość ingerencji przez organ prowadzący w proces doskonalenia nauczycieli ogranicza się do wyodrębnienia w budżecie odpowiednich środków na ten cel, podziału tych środków zgodnie z opracowanym na dany rok kalendarzowy planem dofinansowania oraz określenia form i specjalności, na które dofinansowanie może zostać w danym roku przyznane. Jednocześnie w ustawie ani w rozporządzeniu nie przewidziano dla nauczycieli żadnych innych wymogów uzyskania dofinansowania, niż wymóg złożenia wniosku o treści określonej w § 3 ust. 3 rozporządzenia. Skoro zatem przepisy prawa nie uzależniają możliwości otrzymania dofinansowania od spełnienia dodatkowych warunków, jak również

nie zawierają wyraźnego upoważnienia dla organu prowadzącego do wprowadzenia takich warunków, należy uznać, że intencją prawodawcy było zapewnienie możliwości korzystania przez nauczycieli z dofinansowania w takich granicach, jakie wprost wyznaczają przepisy art. 70a KN oraz § 5 i 6 rozporządzenia.

Odnosząc się natomiast do przewidzianego w § 10 uchwały obowiązku dołączenia do wniosku o dofinansowanie zaświadczenia potwierdzającego fakt studiowania na określonym semestrze oraz o wysokości czesnego należy podnieść, że treść składanego przez nauczyciela wniosku o dofinansowanie kosztów lub opłat została wyczerpująco określona w § 3 ust. 3 rozporządzenia. Zgodnie z zawartą tam regulacją wniosek nauczyciela powinien zawierać: imię i nazwisko nauczyciela; nazwę danej formy doskonalenia zawodowego nauczycieli, o której dofinansowanie ubiega się nauczyciel; nazwę organizatora danej formy doskonalenia zawodowego nauczycieli, o której dofinansowanie ubiega się nauczyciel; wysokość kosztów, o których mowa w § 2 pkt 1 lit. a rozporządzenia, lub opłat, o których mowa w § 2 pkt 3 rozporządzenia, o których dofinansowanie ubiega się nauczyciel; uzasadnienie przydatności w pracy zawodowej odbycia danej formy doskonalenia zawodowego nauczycieli, a w przypadku szkolenia branżowego - szkolenia branżowego wskazanego przez nauczyciela we wniosku, o którym mowa w art. 70c ust. 5 KN, o której dofinansowanie ubiega się nauczyciel; oraz podpis nauczyciela. Z powyższego wynika, że, po pierwsze, wprowadzenie obowiązku przedłożenia przez nauczyciela dodatkowych dokumentów nie znajduje umocowania we wskazanym wyżej przepisie, po drugie zaś, że prawodawca nie ograniczył możliwości dofinansowania doskonalenia zawodowego do sytuacji, w której nauczyciel podjął już kształcenie. Tym samym wymóg dołączenia do wniosku wskazanych w § 10 uchwały dokumentów nie znajduje uzasadnienia w świetle obowiązujących regulacji prawnych, w tym wskazanego wyżej przepisu § 3 ust. 3 rozporządzenia.

W § 12 uchwały wskazano, że podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia i obowiązuje w roku 2024. Organ nadzoru przychylił się do stanowiska zaprezentowanego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 września 2021 roku, sygn. akt: I SA/Ke 233/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zgodnie z którym uchwała w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli nie jest aktem prawa miejscowego, a co za tym idzie, nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku

urzędowym. Jak wskazano w uzasadnieniu wymienionego wyżej wyroku, wprowadzie adresatem tej uchwały nie są imiennie wskazani nauczyciele, ale każdy nauczyciel zatrudniony aktualnie i w całym okresie obowiązywania uchwały, jednak będą to nauczyciele przypisani do konkretnej jednostki wymienionej w uchwale. Uchwała taka nie posiada zatem norm o charakterze abstrakcyjnym.

Podkreślić należy, że organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu samorządu terytorialnego, w tym także organu wykonującego zadania organu prowadzącego szkołę, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zatem działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działanie organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa. W przypadku podjęcia przez organ działania pomimo braku takiego umocowania lub z przekroczeniem jego granic dochodzi do istotnego naruszenia prawa. Jeżeli zaś działanie takie przybiera formę uchwały, implikuje to konieczność stwierdzenia nieważności tej uchwały w zakresie, w jakim pozostaje ona sprzeczna z przepisami powszechnie obowiązującymi.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr XXXIX/299/2024 Rady Powiatu Kazimierskiego z dnia 5 lutego 2024 roku w sprawie środków na dofinansowanie w 2024r. form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Kazimierski, w całości.

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.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski