



Poznań, 22 kwietnia 202422 kwietnia 2024

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.128.2024.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr LX/435/2024 Rady Gminy Godziesze Wielkie z dnia 22 marca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli w 2024 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 marca 2024 r. Rada Gminy Godziesze Wielkie podjęła uchwałę nr LX/435/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli w 2024 r., zwaną dalej "uchwałą zmieniającą".

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 70a ust. 1 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.) oraz § 5 i § 6 rozporządzenia MEN 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 2023 r. poz. 2628)".

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 marca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałę nr LIX/420/24 z 23 lutego 2024 r. Rada Gminy Godziesze Wielkie przyjęła plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustaliła maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli w 2024 r., zwaną dalej "uchwałą zmienianą".

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W § 9 uchwały zmienianej przyjęto, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.". Zatem uchwała zmieniana nie została przez Radę Gminy Godziesze Wielkie uznana za akt prawa miejscowego i nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Uchwałą nr LIX/435/24 z 22 marca 2024 r. Rada Gminy Godziesze Wielkie zmieniła załącznik do uchwały nr LIX/420/24 z 23 lutego 2024 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli w 2024 r.

W § 3 uchwały zmieniającej przyjęto, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Uchwała zmieniająca została uznana za akt prawa miejscowego i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 2 kwietnia 2024 r. pod pozycją 3341.

W ocenie organu nadzoru regulacja wyżej wskazanego § 3 uchwały zmieniającej została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „ustawą”.

W powołanym przepisie art. 13 ustawy zawarty został zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle postanowień art. 13 ustawy, ogłoszenie badanej uchwały zmieniającej w wojewódzkim dzienniku urzędowym byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji

wynikałby z przepisu szczególnego (pkt 10), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2).

Przede wszystkim nie ma żadnego przepisu szczególnego, z którego wynikałby obowiązek publikacji uchwał dotyczących planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, charakter przedmiotowej uchwały zmieniającej nie pozwala też przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Co istotne uchwała zmieniana została uznana przez Radę Gminy Godziesze Wielkie za akt kierownictwa wewnętrznego, a uchwała zmieniająca została uznana przez ten organ za akt prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły [art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.)], dalej "Konstytucja RP". Z przepisu art. 94 Konstytucji RP wynika, iż akt prawa miejscowego może być ustanowiony przez organ samorządu terytorialnego jedynie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Reguła ta znajduje odzwierciedlenie w zapisie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.): „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2006 r. akt I OSK 669/06, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA"). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 21 lutego 2011 r. II SA/Kr 1453/10, CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 12 grudnia 2011 r. II SA/Kr 1686/11, CBOSA). W orzecznictwie wskazuje się również, że akt prawa miejscowego powinien mieć charakter zewnętrzny, regulować prawa i obowiązki podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 lipca 2008 r. II OSK 530/08, CBOSA).

Odnośnie generalnego charakteru przedmiotowej uchwały zmieniającej należy wskazać, że wprawdzie adresatem przedmiotowej uchwały nie są imiennie wskazani nauczyciele, ale każdy nauczyciel zatrudniony aktualnie i w całym okresie obowiązywania uchwały, to zauważyć jednak trzeba, że będą to nauczyciele przypisani do konkretnych jednostek. Uchwała nie posiada zatem norm o charakterze abstrakcyjnym.

Należy stwierdzić, że uchwały w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli są aktami prawnymi skierowanymi do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy, bowiem ich treść koncentruje się na kwestiach związanych z podziałem środków finansowych pomiędzy poszczególne szkoły i placówki na dofinansowanie określonych w tej uchwale form doskonalenia zawodowego i specjalności, na jakie dofinansowanie będzie przyznawane.

Ponadto należy zauważyć, że podstawę prawną przedmiotowej uchwały zmieniającej stanowią przepisy 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 2023 r. poz. 2628), które nie upoważniają rady do stanowienia norm postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a zatem uchwała podjęta na podstawie przepisów ww. rozporządzenia nie jest aktem prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Godziesze Wielkie
Wójt Gminy Godziesze Wielkie