



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.293.2020.6

Poznań, dnia 4 maja 2020 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność § 7 w zakresie wyrazów "po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XV/101/2020 Rady Miejskiej Wielichowa z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za doskonalenie zawodowe nauczycieli Gminy Wielichowo oraz form i specjalności kształcenia nauczycieli, na które dofinansowanie jest przyznawane w 2020 roku – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

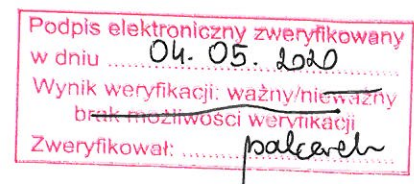
Na sesji w dniu 3 kwietnia 2020 r. Rada Miejska Wielichowa podjęła uchwałę nr XV/101/2020 Rady Miejskiej Wielichowa z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za doskonalenie zawodowe nauczycieli Gminy Wielichowo oraz form i specjalności kształcenia nauczycieli, na które dofinansowanie jest przyznawane w 2020 roku (dalej : „uchwała”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 70a ust. 1, art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215) oraz § 5 i § 6 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

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

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

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



nauczycieli na szkolenia branżowe (Dz. U z 2019 r. poz. 1653)", po zasięgnięciu opinii związków zawodowych.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 kwietnia 2020 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

Uchwałą nr XV/101/2020 Rada Miejska Wielichowa ustaliła plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za doskonalenie zawodowe nauczycieli Gminy Wielichowo oraz form i specjalności kształcenia nauczycieli, na które dofinansowanie jest przyznawane w 2020 roku .

W § 7 uchwały przyjęto, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru regulacja wyżej wskazanego § 7 uchwały 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. dalej: „ustawa”).

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 niespolonej;
- 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 niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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;

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

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

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

- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”, albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż nie ma żadnego przepisu szczególnego, z którego wynikałby obowiązek publikacji uchwał dotyczących planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Zdaniem organu nadzoru charakter przedmiotowej uchwały nie pozwala też przyjąć, że stanowi ona 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.). Z przepisu art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 2020 r. poz. 713, dalej: „ustawa”): "Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy".

W orzecnictwie 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 NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). 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 WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10, wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). W orzecnictwie wskazuje się również, że akt prawa miejscowego powinien mieć charakter zewnętrzny, regulować prawa i obowiązki podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji (por. wyrok WSA w Krakowie z 3 lipca 2008 r., sygn. II OSK 530/08).

Odnośnie generalnego charakteru przedmiotowej uchwały 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.

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

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

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

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 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, 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.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądowym poglądem "akty prawa miejscowego stanowione przez organu jednostek samorządu terytorialnego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia. Wadliwe są zatem zarówno akty, które zostały wydane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak i takie, które opierały się na upoważnieniu, ale wykroczyły poza jego granice" (wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Lu 107/14).

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Wielichowa

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

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

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

Burmistrz Wielichowa

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

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

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

