



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.79.2023

Kielce, dnia 06-06-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/99/2023 Rady Gminy Gowarczów z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIII/72/2022 Rady Gminy Gowarczów z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie planu dofinansowania opłat w 2023 roku za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gowarczów w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Gowarczów podjęła uchwałę Nr XLVII/99/2023 w sprawie zmiany uchwały Nr XLIII/72/2022 Rady Gminy Gowarczów z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie planu dofinansowania opłat w 2023 roku za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gowarczów. Uchwała ta w dniu 8 maja 2023 r. została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu, który pismem z dnia 16 maja 2023 r. zawiadomił Przewodniczącą Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w tej sprawie oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Gowarczów dokonała zmiany uchwały nr XLIII/72/2022 Rady Gminy Gowarczów z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2023 roku za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gowarczów. Jak wynika z treści uzasadnienia do

uchwały, zmiany dokonano z uwagi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego znak: PNK.I.4131.21.2023 z dnia 8 lutego 2023 roku w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XLIII/72/2022 Rady Gminy Gowarczów z dnia 29 grudnia 2022 roku, w zakresie § 3 pkt 2, 4 i 5 oraz § 5 pkt 1, 2 i 3.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, iż skreśla się § 3 uchwały Nr XLIII/72/2022 w brzmieniu:

„Środki finansowe dla nauczycieli skierowanych przez dyrektora szkoły lub placówki na doskonalenie zawodowe, określone w uchwale budżetowej na 2023 rok, przeznacza się na:

- 1) dofinansowanie opłat za studia magisterskie, licencjackie, studia podyplomowe, kursy kwalifikacyjne nadające uprawnienia do nauczania dodatkowego przedmiotu oraz inne krótkie formy doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- 2) dofinansowanie organizacji szkoleń rad pedagogicznych,
- 3) dofinansowanie organizacji szkoleń, seminariów, konferencji szkoleniowych oraz innych form doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym zajmujących stanowiska kierownicze,
- 4) dofinansowanie zakupu materiałów szkoleniowych i informacyjnych dla rad pedagogicznych,
- 5) dofinansowanie w części lub w całości kosztów przejazdów oraz zakwaterowania i wyżywienia nauczycieli.”

a zastępuje się treścią:

„Środki finansowe dla nauczycieli skierowanych przez dyrektora szkoły lub placówki na doskonalenie zawodowe, określone w uchwale budżetowej na 2023 rok, przeznacza się na:

- 1) dofinansowanie opłat za studia magisterskie, licencjackie, studia podyplomowe, kursy kwalifikacyjne nadające uprawnienia do nauczania dodatkowego przedmiotu oraz inne krótkie formy doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- 2) dofinansowanie organizacji szkoleń, seminariów, konferencji szkoleniowych oraz innych form doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym zajmujących stanowiska kierownicze.”

W § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż skreśla się § 5 uchwały Nr XLIII/72/2022 w brzmieniu:

„1. W porozumieniu z dyrektorami placówek oświatowych ustalono maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli na rok 2023, pobieranej przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli w wysokości 100% kwoty tej opłaty za semestr nauki, ale nie więcej niż 600,00 zł dla jednego nauczyciela.

2. W przypadku, gdy nauczyciel studiuje na więcej niż jednym kierunku, dofinansowaniu podlega tylko jeden z nich.

3. Dofinansowanie opłaty za kształcenie, pobieranej przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli będzie przyznawane dwa razy w roku budżetowym.

4. Decyzje w sprawie przyznawania dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli podejmuje na wniosek nauczyciela dyrektor szkoły. Wzór wniosku stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

5. W przypadku dofinansowania doskonalenia zawodowego dyrektora, decyzję podejmuje Wójt Gminy Gowarczów.

6. Dofinansowanie obejmuje opłaty poniesione w roku budżetowym 2023.”

a zastępuje się treścią:

„1. Ustala się na 2023 rok maksymalną kwotę dofinansowania opłat pobieranych przez podmioty, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2021 roku poz. 1762 ze zm.), w wysokości 100% kwoty tej opłaty za semestr nauki, ale nie więcej niż 600,00 zł dla jednego nauczyciela.

2. Decyzję w sprawie przyznawania dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli podejmuje dyrektor szkoły na wniosek nauczyciela. Wzór wniosku stanowi załącznik do uchwały Nr XLIII/72/2022 Rady Gminy Gowarczów z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2023 roku za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gowarczów.

3. W przypadku dofinansowania doskonalenia zawodowego dyrektora, decyzję podejmuje Wójt Gminy Gowarczów.

4. Dofinansowanie obejmuje opłaty poniesione w roku budżetowym 2023.”

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały została podjęta z naruszeniem § 6 i § 82 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z § 6 zasad techniki prawodawczej przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie natomiast z § 82 zasad techniki prawodawczej, zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. W myśl § 143 zasad techniki prawodawczej, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7

i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Przywołany przepis § 82 zasad wskazuje, na czym polega zmiana aktu prawnego oraz wskazuje na sposób jej dokonywania, przy czym należy podkreślić, że akt zmieniany musi istnieć w systemie prawa. Jest to warunek konieczny dla zaistnienia ważnej oraz prawnie skutecznej zmiany aktu prawnego. Nie można zmieniać (w tym także nadawać nowego brzmienia czy uchylać) aktu prawnego, który nie istnieje w systemie prawa.

W kontekście powyższego należy wskazać, że prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 8 lutego 2023 roku r., znak: PNK.I.4131.21.2023, Wojewoda Świętokrzyski stwierdził nieważność uchwały Nr XLIII/72/2022 Rady Gminy Gowarczów z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2023 roku za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gowarczów, w zakresie § 3 pkt 2, 4 i 5 oraz § 5 pkt 1, 2 i 3. Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIII/72/2022, we wskazanej części, było wyeliminowanie regulacji objętych stwierdzeniem nieważności - z mocą od dnia podjęcia uchwały. Tym samym, Rada Gminy nie jest uprawniona do uchylecia lub zmiany przepisów, które już zostały wyeliminowane z obrotu prawnego przez organ nadzoru.

Rozwiązanie przyjęte w § 1 i 2 przedmiotowej uchwały, polegające na uchyleniu w uchwale Nr XLIII/72/2022 § 3 i § 5 prowadzi do niedopuszczalnego wkroczenia w ustawowe procedury eliminowania z obrotu prawnego uchwał sprzecznych z prawem. Ponadto wywołuje swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy kwestionowany przepis uchwały Nr XLIII/72/2022, nie wywołuje skutków prawnych. Jak stwierdzono w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Wr 325/09) taka niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna. Lokalny prawodawca tworząc regulacje normatywne powinien to czynić w taki sposób, aby podmiot objęty zakresem zastosowania nie pozostawał w niepewności odnośnie do jego skutków prawnych.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie

prawnym” (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny rok 2006, nr 3, s. 6-7).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/99/2023 w całości jest w pełni uzasadnione.

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.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski