



WOJEWODA MAZOWIECKI



Warszawa, 25 marca 2019 r.

Rada Gminy Celestynów
ul. Regucka 3
05-430 Celestynów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 45/19 Rady Gminy Celestynów z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i jednostkach oświatowych Gminy Celestynów, w zakresie ustaleń: § 6 ust. 5, 6 i 7, § 9 Regulaminu przyznawania środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i jednostkach oświatowych Gminy Celestynów, stanowiącego załącznik do uchwały, zwanego dalej „Regulaminem” oraz załącznika Nr 4 do Regulaminu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Celestynów w dniu 28 lutego 2019 r. podjęła uchwałę Nr 45/19 w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i jednostkach oświatowych Gminy Celestynów.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 70 a ust. 1 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli (Dz. U. z 2018 r. poz. 136).

Uchwała została podjęta po zasięgnięciu opinii związków zawodowych nauczycieli.

W § 6 ust. 5, 6 i 7 kwestionowanego Regulaminu Rada Gminy Celestynów zawarła następujące postanowienia:

5. „Nauczyciel który otrzymał dofinansowanie na studia zobowiązany jest przepracować w szkole, dla której organem prowadzącym jest Gmina Celestynów okres co najmniej dwóch lat od ukończenia studiów.
6. Rozwiązanie stosunku pracy przez nauczyciela przed upływem dwóch lat od daty ukończenia studiów, kursu kwalifikacyjnego, innych form nadających kwalifikacje powoduje obowiązek zwrotu otrzymanej kwoty dofinansowania z zastrzeżeniem ust. 7.
7. Przyznane dofinansowanie nie podlega zwrotowi, jeżeli nauczyciel kontynuuje zatrudnienie w wymiarze co najmniej 1/2 etatu w szkole lub innej placówce prowadzonej przez Gminę Celestynów lub rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło z przyczyn leżących po stronie pracodawcy.”

Przed wszystkim, z przepisu art. 70a Karty Nauczyciela nie wynika możliwość sformułowania obowiązków jakich musi dopełnić nauczyciel po otrzymaniu dofinansowania. Delegacja upoważnia jedynie do ustalenia przesłanek, które należy spełnić by otrzymać dofinansowanie, zatem dotyczy czynności chronologicznie wcześniejszych.

Zapisy dotyczące obowiązków związanych z pobieraniem dofinansowania można ewentualnie zawrzeć w umowie z pracodawcą określającą prawa i obowiązki stron, a nie w uchwale Rady Gminy.

Jak wynika z powyższego, rada gminy po pierwsze przekroczyła delegację ustawową, ponieważ przepis delegujący do wydania uchwały nie przewiduje nałożenia na nauczyciela obowiązków związanych z już otrzymanym dofinansowaniem. Po drugie wkroczyła w sferę stosunków cywilnoprawnych, kształtując w drodze aktu prawa miejscowego sytuację prywatnoprawną adresata normy prawa publicznego, co bez wyraźnej podstawy ustawowej jest niedopuszczalne.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na przepis § 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, zgodnie z którym organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, ustala corocznie maksymalną kwotę dofinansowania opłat, o których mowa w § 2 ust. 3 pkt 1, oraz specjalności i formy kształcenia nauczycieli prowadzone przez uczelnie, na które dofinansowanie jest przyznawane.

Z powyższego przepisu również nie wynika delegacja do zobowiązywania nauczyciela

do wykonywania pracy po otrzymaniu dofinansowania przez określony czas.

Zapisy zawarte w § 6 ust. 6 i 7 Regulaminu podlegają unieważnieniu z uwagi na wewnętrzne odwołanie do przepisu, który podlega stwierdzeniu nieważności. Konieczne jest zatem unieważnienie zapisów zależnych z racji ich funkcjonalnego powiązania.

W sytuacji, gdy mamy do czynienia z sekwencją zdarzeń wywołanych danymi przepisami, które są ze sobą powiązane, zaś przepis zależny oparty jest na uregulowaniu pierwotnym, którego nieważność została stwierdzona, bądź jest przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, i którego skutki prawne zostały zniesione, przyjęć należy, że przepis zależny również został podjęty w sposób sprzeczny z prawem. Z tego powodu przepis podstawowy wpływa w sposób bezpośredni na ocenę prawną przepisu zależnego. Stąd stwierdzenie nieważności przepisów § 6 ust. 6 i 7 Regulaminu.

W § 9 kwestionowanego Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że

1. *„Z nauczycielem, który korzysta z dofinansowania opłat za studia lub naukę w zakładach kształcenia nauczycieli - dyrektor szkoły zawiera umowę określającą szczegółowe prawa i obowiązki zarówno pracodawcy jak i pracownika - zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do regulaminu.*
2. *Uregulowanie zawarte w ust. 1 dotyczy również dyrektorów szkół, a umowa zawierana jest z Wójtem Gminy Celestynów”.*

Należy zaznaczyć, że delegacja zawarta dla organu prowadzącego w art. 70a Karty Nauczyciela, jak również w § 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli nie obejmuje możliwości ustalenia wzoru formularza wniosku, od wypełnienia którego zależeć będzie przyznanie świadczenia. Poza tym brak delegacji by nakładać na nauczyciela, czy dyrektora szkoły obowiązku zawarcia umowy w akcie prawa miejscowego. Aktualność zachowują tezy dotyczące ukształtowania sytuacji prywatnoprawnej uczynione powyżej.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, choćby przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji prawotwórczej, tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 i powołane tam orzecznictwo. [por. Opinia prawna w zakresie zgodności rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów wraz z projektami aktów wykonawczych

(druk nr 806) z zasadami formułowania delegacji do wydania aktów wykonawczych oraz ideą i celem projektu ustawy].

Przytoczona opinia odnosi się wprawdzie do rozporządzeń wydanych w celu wykonania przepisów ustawy, należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

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. III SA/Lu 107/14).

Jak wynika z powyższego, brak podstaw do domniemywania właściwości organu prowadzącego szkołę w zakresie spraw nie przekazanych do uregulowania w ramach delegacji ustawowej. Tym bardziej brak podstaw do tworzenia w ramach warunków przyznawania dofinansowania wzoru formularza wniosku, od którego wypełnienia uzależnia się przyznanie świadczenia. Co więcej, tak sformułowany warunek uniemożliwia otrzymanie świadczenia, wobec braku przewidzenia w uchwale możliwości złożenia wniosku w innej formie. Stąd stwierdzenie nieważności załącznika Nr 4 do Regulaminu.

Przyjęta regulacja, zakwestionowana w niniejszym orzeczeniu, powoduje że nauczyciel spełniający wymagania merytoryczne do otrzymania świadczenia zostanie pozbawiony tegoż świadczenia wyłącznie na mocy uchwały i wyłącznie z powodu złożenia wniosku na innym niż ustalony formularz.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.