



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, dnia 20.02.2025 r.

PN.4131.56.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr IX/61/2025 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 22 stycznia 2025 r.** w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2025 r. za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Gronowo Elbląskie.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się na art. 70a ust. 1 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2024 r., poz. 986, z późn. zm.) oraz § 2 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 nauczycieli na szkolenia branżowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 2628), ustaliła plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat w 2025 r. za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Gronowo Elbląskie.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Konstytucja RP w art. 7, nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a organy nie działają według zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz obowiązują je reguła „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Skutkiem tego jest również konieczność interpretowania norm kompetencyjnych w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest także dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z kolei przesądza o konieczności wyeliminowania danej uchwały, bądź jej części z obrotu prawnego.

Zgodnie, z powołanym w podstawie prawnej uchwały, art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, 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, zastrzeżeniem ust. 2. W myśl art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, uprawnienie z przytoczonego art. 70a ust. 1 wykonuje odpowiednio – rada gminy, poprzez stosowane rozstrzygnięcie, w tym zakresie, wprowadzone do uchwały budżetowej.

Rada Gminy Gronowo Elbląskie w § 2 kwestionowanej uchwały, postanowiła, że środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, o których mowa w art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wyodrębnione w budżecie Gminy Gronowo Elbląskie na rok 2025, dzieli się w następujący sposób:

1) 20% - na dofinansowanie opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe, placówki doskonalenia nauczycieli oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli, w tym za kursy kwalifikacyjne;

2) 80% - na:

a) kompleksowe wspomaganie pracy szkół i placówek oraz sieci współpracy i samokształcenia dla nauczycieli prowadzonych przez placówki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne i biblioteki pedagogiczne,

b) organizację form doskonalenia zawodowego, w szczególności szkoleń, warsztatów, seminariów, konferencji i webinarów,

c) pracę w grupach roboczych, zespołach zadaniowych dyrektorów szkół i nauczycieli, realizowanych zdalnie, hybrydowo i stacjonarnie,

d) koszty udziału nauczycieli w seminariach, konferencjach, wykładach, warsztatach, szkoleniach oraz innych formach doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzonych odpowiednio przez placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły wyższe oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli,

e) koszty udziału nauczycieli w formach doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzonych przez szkoły wyższe i placówki doskonalenia nauczycieli,

f) koszty udziału nauczycieli teoretycznych przedmiotów zawodowych i nauczycieli praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe w szkoleniach branżowych,

g) koszty przejazdów oraz zakwaterowania i wyżywienia nauczycieli, w tym nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze, którzy uczestniczą w różnych formach doskonalenia zawodowego,

h) koszty uczestnictwa w internetowych formach doskonalenia zawodowego.

Dodatkowo w § 3 ww. uchwały Rada wskazała, że środki, o których mowa w § 2 pkt 2, przeznacza się na organizację różnych form i specjalności kształcenia, z uwzględnieniem następujących priorytetów:

1) rozwijanie kompetencji związanych z zapewnianiem dobrostanu psychicznego uczniów, przeciwdziałanie wszelkim przejawom przemocy i agresji w szkole oraz mowie nienawiści;

2) działania na rzecz dobrostanu psychicznego nauczycieli;

3) udzielanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej przez nauczycieli;

- 4) zwiększanie kompetencji nauczycieli w pracy z uczniami cudzoziemskimi i w szkole wielokulturowej;
- 5) rozwijanie kompetencji związanych z ocenianiem kształtującym, nieprzeciążaniem uczniów pracami domowymi;
- 6) edukacja obywatelska, w tym wspieranie demokracji wewnątrzszkolnej i działania na rzecz przestrzegania praw uczniowskich;
- 7) rozwijanie kompetencji cyfrowych,
- 8) rozwijanie kompetencji związanych z wykorzystaniem sztucznej inteligencji, w tym związanych z bezpiecznym i etycznym wykorzystaniem narzędzi cyfrowych;
- 9) rozwijanie kompetencji przyszłości, w tym w szkołach zawodowych w związku z nowymi wyzwaniami rynku pracy;
- 10) wspieranie wychowawczej roli szkoły;
- 11) rozbudowa doradztwa zawodowego w szkołach, współpraca z pracodawcami;
- 12) rozbudowa pozalekcyjnej i pozaszkolnej oferty szkół i placówek, w tym w formach włączających uczniów cudzoziemskich;
- 13) edukacja na rzecz środowiska ze szczególnym uwzględnieniem czystości powietrza, ochrony klimatu, zasobów wodnych i leśnych;
- 14) wzmocnienie wewnątrzszkolnej współpracy nauczycieli zgodnie z metodologią kompleksowego wspomaganie szkół i placówek oświatowych;
- 15) współpraca szkół z rodzicami i organizacjami pozarządowymi;
- 16) zwiększanie szans edukacyjnych i przeciwdziałanie nierównościom w edukacji;
- 17) edukacja europejska i globalna;
- 18) efektywne zarządzanie szkołą, w tym z uwzględnieniem zarządzania finansami, działaniami związanymi z ochroną środowiska i energooszczędnością;
- 19) aktualizacja wiedzy z zakresu prawa oświatowego w związku z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty i zmianami w innych źródłach prawa;
- 20) przygotowanie do realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, programów współpracy edukacyjnej w ramach projektów UE, międzynarodowych projektów bilateralnych.

Z kolei w ust. 1 § 4 uchwały Nr IX/61/2025 organ stanowiący gminy Gronowo Elbląskie ustanowił na rok 2025 maksymalną kwotę dofinansowania opłaty za kształcenie pobieranej przez szkołę wyższą, placówkę doskonalenia nauczycieli lub inny podmiot, którego zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli, w wysokości do 90% kwoty tej opłaty, ale nie więcej niż 5.000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych) dla jednego nauczyciela, z zastrzeżeniem ust. 2. Dofinansowaniu ze środków wskazanych w § 2 pkt 1 podlega tylko jedna forma kształcenia podjęta przez nauczyciela. W ust. 2 ww. przepisu postanowiono natomiast, że w przypadku uzupełniania kwalifikacji pedagogicznych, tzn. ukończenia studiów podyplomowych z zakresu przygotowania pedagogicznego lub kursu kwalifikacyjnego ustala się maksymalną kwotę dofinansowania opłaty za kształcenie pobieranej przez szkołę wyższą w wysokości do 100% kwoty poniesionej opłaty, ale nie więcej niż 5.000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych) dla jednego

nauczyciela na 2025 r. Rada rozstrzygnęła również, że dofinansowanie obejmuje opłaty poniesione w 2025 roku za rok akademicki 2024/2025 oraz 2025/2026 (§ 4 ust. 3) oraz, że o dofinansowanie mogą ubiegać się nauczyciele zatrudnieni w szkołach, o których mowa w § 1 pkt 2 (§ 4 ust. 4).

W § 5 kwestionowanej uchwały postanowiono ponadto, że dofinansowaniem obejmuje się w pierwszej kolejności formy kształcenia oraz specjalności związane z:

- 1) uzyskaniem kwalifikacji pedagogicznych;
- 2) uzyskaniem kwalifikacji do nauczania drugiego przedmiotu;
- 3) uzyskaniem kwalifikacji nauczycieli w zakresie:
 - a) wychowania przedszkolnego,
 - b) pedagoga specjalnego,
 - c) przedmiotów ścisłych,
 - d) psychologa/ pedagoga,
 - e) języka obcego,
 - f) przedmiotów humanistycznych,
 - g) kształcenia specjalnego.

Zdaniem organu nadzoru, z treści cytowanych przepisów ustawy Karta Nauczyciela, nie wynika uprawnienie do przyjęcia powołanych wyżej regulacji przez radę gminy. Przytoczone normy powszechnie obowiązującego prawa formułują jedynie jej właściwość w zakresie wyodrębnienia środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego w uchwale budżetowej.

Nie dają natomiast podstawy do uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kwestii podziału środków na poszczególne cele, czy też określenia maksymalnej kwoty dofinansowania, a także form doskonalenia zawodowego oraz specjalności, na które przyznawane jest dofinansowanie. Uprawnienie takie nie wynika również z powoływanego przez Radę Gminy Gronowo Elbląskie w uchwale 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.

Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia, 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 ustawy, uwzględniając: wnioski dyrektorów szkół, o których mowa w § 4 (pkt 1), wyniki egzaminu ósmoklasisty, egzaminu zawodowego lub egzaminu maturalnego (pkt 2), podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, zgodnie z art. 60 ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo oświatowe (pkt 3), stopień realizacji harmonogramu szkoleń branżowych, o którym mowa w § 8 (pkt 4). W świetle zaś § 6 tego rozporządzenia, organ prowadzący, 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 (pkt 1) oraz formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane (pkt 2).

Wskazać należy, iż w ww. rozporządzeniu nie dokonuje się rozróżnienia organów gminy na: wykonawczy i uchwałodawczy, nie znajdziemy w tym akcie także wyrażenia „wójt” czy „rada gminy”. Prawodawca, określając podmiot

uprawniony do podjęcia określonych działań, posługuje się pojęciem „organ prowadzący”. Brak jest zatem wprost rozstrzygnięcia, czy w kompetencji organu stanowiącego, czy organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego znajduje się uprawnienie do określenia sposobu podziału środków na poszczególne szkoły i cele oraz maksymalnej kwoty dofinansowania. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, zastosowana w tym przypadku przez Radę Gminy Gronowo Elbląskie zasada domniemania kompetencji organu stanowiącego, nie jest działaniem zgodnym z prawem. Powyższe uprawnienia należy bowiem zaliczyć do sfery wykonawczej, mieszczącej się w ramach sporządzenia projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz jego wykonania, które to kompetencje przysługują wójtowi gminy, zgodnie z przepisami art. 233 oraz art. 247 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1530, z późn. zm.), w związku z art. 26 ust. 1 oraz art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym, to organ wykonawczy gminy jest właściwy do opracowania na każdy rok budżetowy planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz do corocznego ustalania maksymalnej kwoty dofinansowania opłat, o których mowa w przepisie § 2 pkt 3 rozporządzenia, oraz ustalania specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Go 407/19, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1253/18).

Mając powyższe na uwadze, należy zatem stwierdzić, że kwestionowana uchwała, została podjęta bez upoważnienia ustawowego i zaistniała konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski
/podpis elektroniczny/

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie,
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.