

Sosnowiec, 25 luty 2019 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie podmiotów uprawnionych**  
**do prowadzenia form doskonalenia zawodowego nauczycieli**  
**dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych na ten cel**  
**w budżetach organów prowadzących szkoły**

**Autor opinii: dr Patryk Kuzior**

**Zlecający:**

Forum Media Polska sp. z o.o.  
ul. Polska 13  
60-595 Poznań

**Stan faktyczny**

24 stycznia 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli (Dz. U. z 2019 r. poz. 136). Ten akt wykonawczy stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 70a ust. 9 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.), zgodnie z którym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określić miał, w drodze rozporządzenia, formy doskonalenia zawodowego nauczycieli i rodzaje wydatków związanych z organizacją i prowadzeniem doskonalenia zawodowego nauczycieli, które mogą być dofinansowywane ze środków wyodrębnionych na dofinansowanie kształcenia zawodowego nauczycieli w budżetach organów prowadzących szkoły oraz ze środków wyodrębnionych na realizację ogólnokrajowych zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowe kryteria i tryb przyznawania tych środków, uwzględniając kompetencje organów prowadzących, a także kuratorów oświaty oraz dyrektorów szkół i placówek w zakresie planowania i wydatkowania środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli. Zakres przedmiotowy rozporządzenia – zgodnie z treścią § 1 pkt 1 - obejmuje m.in. formy doskonalenia zawodowego nauczycieli, które mogą być dofinansowywane ze środków, o których mowa w art. 70a ust. 1 i 7 ustawy Karta Nauczyciela.

## **I. Przedmiot opinii**

Przedmiotem opinii jest ustalenie, jakie podmioty są „innymi podmiotami, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli” a tym samym, jakie podmioty mogą być organizatorami form doskonalenia zawodowego nauczycieli, których dofinansowanie jest dopuszczalne - w świetle przepisów rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli - ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

## **II. Analiza prawna obowiązujących regulacji**

Zgodnie z art. 70a ust. 1 i 2 Karty Nauczyciela w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli - w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, z zastrzeżeniem, że dofinansowanie to nie obejmuje finansowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli (Dz. U. z 2019 r. poz. 136) określa formy doskonalenia zawodowego nauczycieli i rodzaje wydatków związanych z organizacją i prowadzeniem doskonalenia zawodowego nauczycieli, które mogą być dofinansowywane z ww. środków oraz szczegółowe kryteria i tryb przyznawania tych środków. Rozporządzenie to zastąpiło rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. Nr 46, poz. 430).

Zgodnie z § 2 ust. 1 aktualnie obowiązującego rozporządzenia ze środków na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli, o których mowa w art. 70a ust. 1 ustawy, dofinansowuje się:

- 1)** udział nauczycieli w seminariach, konferencjach, wykładach, warsztatach, szkoleniach, studiach podyplomowych oraz innych formach doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzonych odpowiednio przez placówki doskonalenia nauczycieli, uczelnie oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli;
- 2)** udział nauczycieli w formach kształcenia nauczycieli prowadzonych przez uczelnie i placówki

doskonalenia nauczycieli;

3) wspomaganie szkół i placówek oraz sieci współpracy i samokształcenia dla nauczycieli, prowadzone przez placówki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne, i biblioteki pedagogiczne.

Z zacytowanego wyżej przepisu wynika, że prawodawca widzi dwa obszary działań skierowanych bezpośrednio do nauczycieli, które stanowią doskonalenie zawodowe nauczycieli, a mianowicie:

- kształcenie nauczycieli, które może być prowadzone przez uczelnie i placówki;
- inne niż kształcenie formy doskonalenia, które mogą być prowadzone przez placówki doskonalenia nauczycieli, uczelnie oraz inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Z powyższego zestawienia wynika, że w obydwu obszarach działań stanowiących doskonalenie zawodowe mogą być aktywne uczelnie i placówki doskonalenia nauczycieli, natomiast tylko w jednym – w obszarze innych niż kształcenie form doskonalenia zawodowego prawodawca widzi także rolę innych podmiotów, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Prawodawca nie precyzuje określenia „inne podmioty”, nie posłużył się bowiem żadnym wyliczeniem. Niewątpliwie jednak chodzi o jeszcze jakieś inne podmioty niż placówki doskonalenia nauczycieli oraz uczelnie, co wynika z literalnego brzmienia przepisu § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. W tym miejscu trzeba wskazać, że jedna z powszechnie uznawanych zasad wykładni prawa zakłada, że nie można przepisów interpretować w taki sposób, by jakakolwiek ich część była zbędna.

Z uwagi na to, że prawodawca – jak już to zostało zauważone – nie wprowadza wyliczenia kategorii podmiotów, lecz pozostałe - poza placówkami doskonalenia nauczycieli oraz uczelniami - określa zbiorczo mianem „innych podmiotów”, należy przyjąć, że intencją prawodawcy nie było ograniczanie kręgu tych podmiotów ze względu na ich formę organizacyjno – prawną. W zasadzie uprawniony jest pogląd, że forma organizacyjno - prawna jest tu dowolna ze względu na określenie „podmiot”, bo przecież prawodawca nie użył takich określeń zawężających jak: „osoby prawne”, czy „jednostki organizacyjne” itp. Istotne jest jednak, że prawodawca użył innego określenia zawężającego krąg podmiotów uprawnionych do prowadzenia form doskonalenia zawodowego, które mogą być dofinansowywane ze środków wyodrębnionych przez organy prowadzące, poprzez wskazanie, że chodzi o podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Kluczowym kwestią do rozstrzygnięcia jest zatem ustalenie, co oznacza określenie „zadania statutowe” użyte w kluczowym dla przedmiotu opinii przepisie § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Punktem wyjścia musi być wyjaśnienie znaczenia pojęcia „statut” w rozumieniu ww. przepisu, gdyż fraza „zadania statutowe” będzie oznaczała po prostu „zadania określone w statucie”, „zadania wynikające ze statutu”.

Pojęcie „statut” jest pojęciem języka prawnego, nie jest jednak jednolicie uregulowaną instytucją

prawną. Historycznie rzecz ujmując statut w prawie polskim był nadanym przez władcę pewnym zbiorem praw podstawowych (przywilejem), z czasem natomiast mianem statutów określano akty o zasadniczym znaczeniu, ustawy zasadnicze, w tym także nadawane przez prawodawców zewnętrznych. Aktualnie statuty występują zarówno na gruncie prawa publicznego jak i prywatnego, przy czym ich funkcja jest w zasadzie identyczna, statut określa bowiem cele istnienia danego podmiotu, jego ustrój, a więc wewnętrzną organizację, tryb działania i inne tego typu zagadnienia. Identyczna dla wszystkich statutów jest tylko ich funkcja: statut określa wewnętrzną organizację, cele istnienia, tryb działania i podobne zagadnienia ustrojowe danego podmiotu prawa. Tu jednak już kończą się podobieństwa, ponieważ podmiot ten może należeć do sfery prawa publicznego albo prywatnego – w których statuty są zupełnie czym innym. Zresztą również w ramach prawa publicznego i prywatnego nie ma jednolitej regulacji pojęć statutu. Wymagania co do formy i treści poszczególnych rodzajów statutów określają każdorazowo inne przepisy. W prawie publicznym statut jest władczym aktem organu administracji publicznej a jego przedmiotem jest ustrój instytucji publicznej. Z kolei na gruncie prawa prywatnego statut jest wspólnym oświadczeniem woli podmiotów tworzących daną osobę prawną.

Analiza obowiązujących regulacji wskazuje, że bardzo wiele różnych podmiotów, tak publicznych (jednostki samorządu terytorialnego, urzędy) jak i prywatnych (fundacja, stowarzyszenie, spółka akcyjna) zobowiązanych jest posiadać statut, przy czym wymagania względem formy oraz treści statutów podmiotów poszczególnych rodzajów określają w różny sposób przepisy właściwe dla działania tych podmiotów. Pomimo różnic w regulacjach określających zasady tworzenia i treści statutów różnych podmiotów wspólne jest to, że są to akty o charakterze ustrojowym.

Niewątpliwie więc prawodawca, używając w rozporządzeniu określenia „inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli”, wskazuje na te podmioty, które cele swej działalności (zadania) określają w statucie jako ich akcie ustrojowym. Jednakże przyjęcie, że krąg tych podmiotów zawężony jest wyłącznie do tych podmiotów, które zobowiązane są posiadać statut, nie wydaje się interpretacją właściwą. Przykładowo bowiem jeśli wziąć pod uwagę przedsiębiorców, to w zależności od przyjętej formy organizacyjnej posiadają oni albo nie posiadają akt ustrojowy nazwany statutem (według Kodeksu spółek handlowych aktem ustrojowym spółki akcyjnej jest statut, podczas gdy w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest to umowa spółki). Ponieważ nie ma żadnego racjonalnego powodu, by przyjąć, że intencją prawodawcy było ograniczenie możliwości prowadzenia form doskonalenia zawodowego nauczycieli dofinansowywanych ze środków zabezpieczonych na ten cel przez organy prowadzące wyłącznie do podmiotów, które swoje zadania zobowiązane są określić w statucie, przyjęć należy, że określenie „zadania statutowe” użyte w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia oznacza zadania określone w akcie ustrojowym (określającym ustrój danego podmiotu). W konsekwencji formy doskonalenia zawodowego nauczycieli (seminaria, warsztaty, wykłady, szkolenia, konferencje)

dofinansowywane ze środków przeznaczonych na ten cel w budżetach organów prowadzących mogą być prowadzone przez uczelnie, placówki doskonalenia zawodowego oraz wszelkie inne podmioty, których akty ustrojowe zaliczają do ich zadań doskonalenie zawodowe nauczycieli. Mogą to być zatem na przykład stowarzyszenia, fundacje, spółki osobowe i kapitałowe.

### **III. Wnioski**

Organizatorami form doskonalenia zawodowego nauczycieli dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli – zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli – mogą być wszelkie podmioty, których akty ustrojowe wskazują doskonalenie zawodowe jako ich zadanie. W szczególności mogą to być spółki cywilne, spółki osobowe i kapitałowe, fundacje.

Sporządził:

Patryk Kuzior

doktor nauk prawnych