



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 30 marca 2022 r.

PN.III.4131.1.46.2022

**Pan
Henryk Sokołowski
Przewodniczący Rady Gminy
Skoroszyce
ul. Powstańców Śląskich 17
49-233 Skoroszyce**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583), zwanej dalej uchwałą,

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXX/262/2022 Rady Gminy Skoroszyce z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Skoroszyce – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2022 r. Rada Gminy Skoroszyce, powołując się art. 18 ust. 1 i 2 pkt 15 ustawy i art. 91 d pkt 1 w związku z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762.) podjęła uchwałę nr XXX/262/2022 w sprawie przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Skoroszyce. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do tut. organu w dniu 28 lutego 2022 r. W § 4 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem podpisania.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza przepisy prawa. Bezzasadnie zakwalifikowano niniejszą uchwałę do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego, podczas gdy jest to akt prawa miejscowego, w związku z czym winien zostać opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Zastosować należało więc tryb wejścia w życie, określonego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). Zgodnie z tym przepisem akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jako, że przedmiotowa uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, jej publikacja w urzędowym dzienniku wojewódzkim powinna mieć miejsce. Bowiem jedynie akt prawny, w którym zawarto normy generalne i abstrakcyjne, czyli przepisy powszechnie obowiązującego prawa stanowić może akt prawa miejscowego, a co za tym idzie zostać opublikowanym w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 13 wskazanej wyżej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;

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 niezespolonej;

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

8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;

9) statut urzędu wojewódzkiego;

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy. Uchwała w sprawie przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Skoroszyce z całą pewnością spełnia wskazane wymogi.

Uchwała ta konkretyzuje uprawnienia i obowiązki podmiotów zewnętrznych. Powyższa uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Postanowienia uchwały wyznaczają adresatom określony sposób zachowania się w postaci zakazów, nakazów czy uprawnień. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne. W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1968/16 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że "Charakteryzując (...) w sposób ogólny akty prawa miejscowego podano, że zawierają one normy generalne i abstrakcyjne obowiązujące erga omnes na danym obszarze.

W żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, jednak przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc

dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 674/11).

W odniesieniu do analizowanej uchwały należy stwierdzić, że charakteryzuje się ona wskazanymi wyżej cechami. Niewątpliwie bowiem jest ona aktem wielokrotnego zastosowania, skierowana jest do określonej grupy osób, spełniających warunki wskazane w uchwale, a ponadto normuje ona sposób postępowania tych osób, warunkujący uzyskanie określonego świadczenia.

Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Barbara Zwierzewicz
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Wojciech Cybulski Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 432.