



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.29.2022

Kielce, dnia 02-03-2022

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/253/22 Rady Gminy Rytwiany z dnia 26 stycznia 2022 roku w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, określenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie, ustalenie specjalności i form doskonalenia, na które w 2022 r. będzie przysługiwało dofinansowanie, w części obejmującej § 7 uchwały.

#### Uzasadnienie

Rady Gminy Rytwiany na sesji w dniu 26 stycznia 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLIX/253/22 Rady Gminy Rytwiany w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, określenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie, ustalenie specjalności i form doskonalenia, na które w 2022 r. będzie przysługiwało dofinansowanie, postanawiając w § 7 tego aktu, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 3 lutego 2022 r. Organ nadzoru przesłał do rady gminy zawiadomienie dnia 14 lutego 2022 r. o wszczęciu postępowania nadzorczego przedstawiając zastrzeżenia dotyczące treści § 7 uchwały, w zakresie w jakim przewiduje publikację uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, zakreślając jednocześnie organowi gminy termin na złożenie wyjaśnień. Rada w piśmie 15 lutego 2022 r. podzieliła stanowisko organu nadzoru w niniejszej sprawie.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, powyższa uchwała, w części odnoszącej się do określenia daty wejścia w życie uchwały oraz jej publikacji podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. sprzecznie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt

*niespodległa*

POLSKA  
STULECIE ODEWKANIA  
NIEPODLEGŁOŚCI

2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Rada przy podejmowaniu uchwały zastosowała bowiem przepisy właściwe dla aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktowała przedmiotową uchwałę, przyjmując sposób jej publikacji, jak dla aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, jak również żaden przepis prawa nie nakazuje publikacji tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt I SA/Ke233/21. W powołanym orzeczeniu wskazano, iż mimo że adresatem uchwały w sprawie ustalenia planu dofinansowania doskonalenia zawodowego nie są imiennie wskazani nauczyciele, ale każdy nauczyciel zatrudniony aktualnie i w całym okresie obowiązywania uchwały, to będą to nauczyciele przypisani do konkretnej jednostki wymienionej w uchwale. Uchwała taka zawiera ponadto podział środków ze wskazaniem ich wysokości na rzecz konkretnej placówki. Dotyczy zatem przekazania jednokrotnego środków pieniężnych, co wyklucza wielokrotne stosowanie przepisów tej uchwały i uznanie jej za akt prawa miejscowego.

W konsekwencji powyższego, analizowana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, gdyż jej postanowienia nie są skierowane do nieograniczonego kręgu osób pozostających poza sferą administracji publicznej. Jej adresatem są bowiem wyłącznie nauczyciele zatrudnieni w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Rytwiany.

Cechami natomiast wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowiących przez rady gmin, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. Akty prawa miejscowego winny mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia). Jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. w sprawie sygn. akt II OSK 134/05, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, uchwały rady skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, skierowanego do nieograniczonego kręgu podmiotów. Akty kierownictwa wewnętrznego regulują relacje na płaszczyźnie rady gminy z podporządkowanymi jej jednostkami organizacyjnymi, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy.

W świetle powyższych rozważań, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie jest aktem, który podlegałby ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym i aby jego wejście w życie było uzależnione od takiej publikacji. Należy jednak wskazać, iż nieprawidłowość regulacji ww. przepisu uchwały i powodowana tym konieczność jego wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Jak podniósł WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. II SA/Gl 1015/14, brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności — w przypadku obecnie rozpatrywanym § 7 uchwały) może być odpowiednio

sanowany postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego (podobnie wyrok WSA w Kielcach z dnia 11.02.2021 r., II SA/Ke 1025/20). W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia, a wyeliminowaniu podlega wyłącznie § 7 uchwały, nie zaś cały ten akt.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co powoduje konieczność - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - stwierdzenia jej nieważności w części, co do zapisu § 7 uchwały.

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

