



Poznań, dnia 4 listopada 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-XI.4131.1.218.2021.16

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr LII/978/VIII/2021 Rady Miasta Poznania z dnia 28 września 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli utworzonego ze środków budżetu Miasta Poznania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2021 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LII/978/VIII/2021 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli utworzonego ze środków budżetu Miasta Poznania, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zmianami), art. 49 ust. 2 w związku z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zmianami)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 października 2021 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Ocenianą uchwałą Rada Miasta Poznania dokonała zmiany uchwały nr XX/360/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli utworzonego ze środków budżetu Miasta Poznania.

W § 3 uchwały postanowiono, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Określenie takiego sposobu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego, których wejście w życie nie jest uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372). Stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji „aktu prawa miejscowego”, dlatego kwalifikacja danego aktu prawnego do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem jego cech. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16: „Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). Pojęcie powszechnego obowiązywania nie zostało zdefiniowane, ale jest to określenie posiadające ugruntowane znaczenie w doktrynie i orzecznictwie (por. D. Dąbek »Prawo miejscowe samorządu terytorialnego«, oficyna wydawnicza BRANTA, Kraków 2004). W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. W związku z powyższym, podkreślić należy, że powszechnie obowiązuje akt, z którego wynika norma mająca walor abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotu określonego rodzajowo (do obywateli, wszelkich podmiotów), kształtując ich sytuacje prawne. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter. Charakter generalny mają te normy, które określają adresatów przez wskazanie cech a nie przez wymienienie z nazwy. (...) w opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne (...). Akt wewnętrzny, podobnie jak akt powszechnie obowiązujący, jest wydawany na podstawie prawa i w granicach prawa, przez ustawowo upoważnione organy. Przy czym podkreślić należy także, że akt wewnętrzny od aktu prawa miejscowego odróżnia przede wszystkim zakres podmiotowy obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, bowiem akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w której ramach akt ten obowiązuje”.

Przechodząc do badania legalności przedłożonej uchwały, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Adresatami tej uchwały są wszyscy nauczyciele zatrudnieni w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Poznań, jak również ci, którzy podczas obowiązywania tej uchwały zostaną w nich zatrudnieni, co świadczy o generalnym charakterze uchwały. Natomiast o jej abstrakcyjnym charakterze świadczy okoliczność, że normy w niej określone będą konsumowane nie przez jednokrotne zastosowanie, lecz będą wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdził Naczelny Sąd

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Administracyjny w wyroku z dnia 25 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 1310/05. Zauważyć ponadto trzeba, że zmieniana ocenianym aktem prawnym uchwała nr XX/360/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli utworzonego ze środków budżetu Miasta Poznania została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w 2019 r. pod poz. 10795.

Skoro podjęta przez Radę Miasta Poznania uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze gminy, to jej publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest obowiązkowa.

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunek jego wejścia w życie ma swoje źródło w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwana dalej „u.ogł.pr.”. W świetle art. 2 ust. 1 u.ogł.pr., ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 u.ogł.pr. Niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji stanowi istotne naruszenie prawa.

„Brak publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności w całości (...). Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Innymi słowy, nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12)” – wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1089/19.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117