

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.189.2019.ABej

z dnia 26 września 2019 r.

Rada Gminy Świdnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr X/77/2019 Rady Gminy Świdnica z dnia 28 sierpnia 2019r. w sprawie przyjęcia "Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie gminy Świdnica" w części, tj. w zakresie § 3 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2019r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr X/77/2019 w sprawie przyjęcia "Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie gminy Świdnica". Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2019r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Świdnica przyjęła "Lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie gminy Świdnica". Podstawą prawną dla tej uchwały jest art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 1481). Zgodnie z tym przepisem: Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Z powyższego wynika, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w rozpoznawanej sprawie w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Następnie w oparciu o dany program organ stanowiący winien dopiero określić szczegółowe warunki, formy i zakres tej pomocy. - tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, w wyroku z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 359/18.

Rada Gminy Świdnica w kwestionowanym § 3 uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.” Określenie takiego sposobu promulgacji (poprzez ogłoszenie w dzienniku wojewódzkim) oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od jej ogłoszenia w tym publikatorze, jak to ma miejsce w odniesieniu do aktów prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Zakres i tematyka przedmiotowej uchwały nie pozostawia wątpliwości, że nie posiada ona cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego i ma charakter konkretny oraz jednorazowy.

Podkreślić należy, że stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają

legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem 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. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

Uchwała w sprawie lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, a także wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego). Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Gminy Świdnica podejmując Uchwałę Nr X/77/2019 w sprawie przyjęcia "Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie gminy Świdnica", naruszyła w sposób istotny 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w zakresie błędnego zapisu § 3 uchwały.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt