WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.41.2.2019.SP1

Wrocław, 29 listopada 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego" uchwały Nr XII/73/2019 Rady Gminy Jemielno z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży pobierających naukę na terenie Gminy Jemielno.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jemielno, na sesji w dniu 20 listopada 2019 r., działając na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.), podjęła uchwałę Nr XII/73/2019 w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży pobierających naukę na terenie Gminy Jemielno, zwaną dalej również „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 21 listopada 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego" uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Zgodnie z ust. 4, w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze.

Jak wynika z cytowanej treści upoważnienia, ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do stworzenia dokumentu programowego, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży (charakter socjalny) lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (charakter motywacyjny). Dopiero w oparciu o dany program organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego powinny określić warunki, zakres oraz tryb udzielania pomocy dzieciom i młodzieży.

Analizowaną uchwałą Rada Gminy Jemielno przyjęła Lokalny Program Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży pobierających naukę na terenie Gminy Jemielno. W § 3 uchwały Rada postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego."

Programy podejmowane na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty to akty o charakterze programowym, skierowane do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Ich treść koncentruje się na wyznaczeniu celów i prognozie przyszłych działań, a także na wskazaniu podmiotów realizujących

program. Uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty, określając jednocześnie kierunki i sposoby ich działania. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest skierowanie tego rodzaju uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera bowiem katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Publikacja tego rodzaju uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdy obowiązek ogłoszenia wynikałby z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy).

Należy zatem stwierdzić, że nie istnieje przepis szczególny nakazujący publikację uchwał tego typu. Oznacza to, że ogłoszenie tego rodzaju uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie jest możliwe w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Program ten nie jest też aktem prawa miejscowego, co uzasadniałoby publikację na mocy art. 13 pkt 2 wspomnianej ustawy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Aktem prawa miejscowego jest zatem akt, który został wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez kompetentny organ. Przepisy prawa, stanowiące podstawę podjęcia uchwały będącej programem, nie dają podstaw do wydawania aktów prawa miejscowego. Nie określają one zakresu spraw przekazanych do uregulowania upoważnianemu organowi, jak również nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu. Program powinien być jedynie planem gminy w zakresie rozwiązywania określonych problemów społecznych występujących na jej terenie. Jest aktem kierownictwa wewnętrznego, czyli uchwałą wiążącą samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące w ramach struktury organizacyjnej gminy. Aktami prawa miejscowego są natomiast wyłącznie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę 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. Natomiast 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, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., II OSK 2391/16.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego", który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności fragmentu § 3 uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa