



Poznań, 10 stycznia 2024 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.709.2023.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr LXXI/422/2023 Rady Gminy Ceków-Kolonia z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie gminy Ceków-Kolonia - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2023 r. Rada Gminy Ceków-Kolonia podjęła uchwałę nr LXXI/422/2023 w sprawie przyjęcia Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie gminy Ceków-Kolonia, dalej jako: "uchwała".

Lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie gminy Ceków-Kolonia stanowi załącznik do uchwały, dalej jako: "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 14 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) oraz art. 90 t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 11 grudnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Badaną uchwałą Rada Gminy Ceków-Kolonia przyjęła Lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie gminy Ceków-Kolonia, stanowiący

załącznik do uchwały. Jednocześnie w § 4 uchwały przewidziano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Materialnoprawną podstawę do podjęcia uchwały stanowił art. 90t ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.), dalej jako: "u.s.o.". Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem: "Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży".

Stosownie do treści art. 90t ust. 4 u.s.o. - 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.

Ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Następnie w oparciu o dany program organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien określić szczegółowe warunki udzielania pomocy, formy i jej zakres oraz tryb postępowania w tych sprawach.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż w odróżnieniu od uchwały podejmowanej na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o., która stanowi akt prawa miejscowego, uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. ma jedynie charakter programowy. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają kompetencję do tworzenia regionalnych lub lokalnych programów wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Pod pojęciem "program" należy jednak rozumieć "wykład pewnych założeń i wytycznych działania mającego te założenia realizować" (zob. Słownik Języka Polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego dostępny pod adresem: www.sjpd.pwn.pl). Nie budzi zatem wątpliwości, że program może być jedynie aktem ramowym określającym mniej lub bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu postępowania w danym zakresie, a w konsekwencji nie może on być utożsamiany z regulującymi to zagadnienie zasadami mającymi charakter norm powszechnie obowiązujących. Uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. nie jest zatem aktem generalnym, powszechnym i abstrakcyjnym, a tym samym nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazać ponadto należy, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę na uzasadnienie postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r. (IV SA/Po 245/18, CBOSA), w którym zaakcentowano: "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)". Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. np. wyroki NSA: z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, z 27 lipca 2010 r., II OSK 1060/10 oraz z 6 maja 2014 r., I OSK 309/14 - CBOSA).

Stosownie do 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), dalej jako: "u.o.a.n": "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".

Natomiast zgodnie z art. 13 u.o.a.n., w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu

wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W świetle powyższego oceniana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w katalogu wskazanym w art. 13 u.o.a.n., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny, który obligowałby organ stanowiący do jej ogłoszenia w takim dzienniku (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 3 czerwca 2009 r., IV SA/Gl 146/09, wyrok NSA z 27 stycznia 2010 r., I OSK 1465/09, wyrok NSA z 14 marca 2023 r., III OSK 1950/21 - CBOSA).

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (II SA/Po 228/18, CBOSA), w którym stwierdzono: "W orzecnictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: «Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego»" (por. także wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ceków-Kolonia

Wójt Gminy Ceków-Kolonia

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

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

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

Id: 8BFAAC7F-866E-4E63-A506-7A7A0AC75CE3