



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 1 października 2019 r.

Poz. 4697

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-IL.4131.118.2019.EC WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 września 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XII/69/2019 Rady Miejskiej w Tykocinie z dnia 22 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży z Gminy Tykocin”, § 2 załącznika nr 1 do ww. uchwały w zakresie słowa „zamieszkałych” oraz § 4 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie zwrotu „stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały”.

UZASADNIENIE

W dniu 22 sierpnia 2019 r. Rada Miejska w Tykocinie podjęła uchwałę Nr XII/69/2019 w sprawie w sprawie przyjęcia "Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży z Gminy Tykocin", która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 września 2019 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 24 września 2019 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej stwierdzono, że postanowienia uchwały określające jej wejście w życie zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym zasadnym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego § 4 uchwały który stanowi, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązująca od dnia 1 stycznia 2019 r.*

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP).

Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w ww. uchwale prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż kwestionowana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a obowiązku jej publikacji nie można również wywieść z innych przepisów ustawowych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006).

O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów powiatu, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01). Badana uchwała nie zawiera żadnych jednostek redakcyjnych w formie przepisów, z których można byłoby wywieść ww. normę prawną.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego nie podlega zatem publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W § 2 załącznika nr 1 do uchwały organ stanowiący Gminy Tykocin postanowił, że program skierowany jest do uczniów szkół podstawowych zamieszkałych na terenie gminy Tykocin. W myśl 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. Ust. 4 ww. przepisu art. 90t ustawy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 grudnia 2018 r., zakłada, że 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.

Radzie nie przysługuje kompetencja do faktycznego pozbawienia prawa do pomocy uczniów, którzy mieszkają na stałe poza terenem Gminy Tykocin, ale uczęszczają do szkół, które są zlokalizowane na terenie tej gminy. Ustawodawca przepisem art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, wprost postanowił o udzielaniu pomocy uczniom bez względu na miejsce ich zamieszkania. Tym samym, kwestionowane regulacje uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa i organ nadzoru zobligowany jest do ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

Wskazane naruszenie prawa ma charakter istotny, dlatego też zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 4 analizowanej uchwały oraz § 2 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie słowa „zamieszkałych”.

Dodatkowo za bezprzedmiotowy uznać należy § 4 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie zwrotu „stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały”, gdyż uchwała nie zawiera regulacji, do których odsyła ww. zapis.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik