



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.73.2022

Kielce, dnia 05-05-2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Bogoria nr XLIII/375/2022 z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Kielczynie, w części co do § 4 uchwały w zakresie sformułowania: "i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego".

Uzasadnienie

Rada Gminy w Bogorii na sesji w dniu 29 marca 2022 r. podjęła uchwałę nr XLIII/375/2022 z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Kielczynie. W § 1 analizowanego aktu Rada Gminy postanowiła utworzyć z dniem 1 września 2022 r. punkt przedszkolny w Kielczynie funkcjonujący przy Zespole Placówek Oświatowych w Bogorii prowadzony przez Gminę Bogoria, określając organizację punktu przedszkolnego w załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały. W § 4 aktu postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r. i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 6 kwietnia 2022 r. Organ nadzoru przesłał do rady gminy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając organowi gminy termin na złożenie wyjaśnień. Rada poinformowała, iż nie kwestionuje wskazanych przez organ nadzoru uchybień w treści nadzorowanego aktu.

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, powyższa uchwała, w części odnoszącej się do jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. sprzecznie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Rada przy podejmowaniu uchwały zastosowała bowiem przepisy właściwe dla aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, przyjmując sposób jej publikacji jak dla aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, jak również żaden przepis prawa nie nakazuje publikacji tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego musi co prawda dotyczyć spraw publicznych, ale musi być także aktem prawnym, który w sposób generalny i abstrakcyjny określa reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Niniejsza uchwała nie spełnia wskazanych wymogów i ma charakter jednorazowy oraz konkretny, stanowi bowiem o utworzeniu jednostki organizacyjnej w postaci punktu przedszkolnego na terenie gminy, mającego funkcjonować przy Zespole Placówek Oświatowych w Bogorii prowadzonego przez Gminę Bogoria. Nie istnieje też przepis szczególnie nakazujący publikację tego typu uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowisko takie potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt: II SA/Ol 1167/12.

Cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowiących przez rady gmin, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. Akty prawa miejscowego winny mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia). Jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. w sprawie sygn. akt II OSK 134/05, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, uchwały rady skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnych jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, skierowanego do nieograniczonego kręgu podmiotów. Akty kierownictwa wewnętrznego regulują relacje na płaszczyźnie rady gminy z podporządkowanymi jej jednostkami organizacyjnymi, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy.

W świetle powyższych rozważań, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie jest aktem, który podlegałby ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym i aby jego wejście w życie było uzależnione od takiej publikacji. Należy jednak wskazać, iż nieprawidłowość regulacji ww. przepisu uchwały i powodowana tym konieczność jego wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Trzeba rozróżnić 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, gdzie rada bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale nie spełniającej 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) - vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. II SA/Gl 1015/14 (podobnie wyrok WSA w Kielcach z dnia 02.02.2022 r., II SA/Ke 984/21).

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co powoduje konieczność - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - stwierdzenia jej nieważności w opisaney wyżej części, w zakresie § 4 uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1911845.5047819.6280294
Nazwa dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze do uchwały.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze do uchwały
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.73.2022
Data dokumentu	2022-05-05
Skrót dokumentu	1471E58816E008F178E86589C95B6E6F0170AD5D
Wersja dokumentu	1.4
Data podpisu	2022-05-05 12:47:56
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2022-05-06

Autor wydruku: Antoszevska-Mazur Izabela (Starszy Inspektor)