



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 01.03.2016r.

Znak: PNK.I.4130.11.2016

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015r., poz. 1515).

**stwierdza się nieważność**

zarządzenia Nr 95/2015 Wójta Gminy Łopuszno z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania uczniom nagrody Wójta Gminy Łopuszno w roku szkolnym 2015/2016.

### UZASADNIENIE

W dniu 23 listopada 2015 r. Wójt Gminy Łopuszno wydał zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania uczniom nagrody Wójta Gminy Łopuszno w roku szkolnym 2015/2016, które zostało doręczone Wojewodzie w dniu 4 lutego 2016 r.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowego zarządzenia wykazała, iż zostało ono wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Zarządzenie określa tryb i zasady przyznawania uczniom nagrody Wójta Gminy Łopuszno w roku szkolnym 2015/2016. Nagroda ta stanowi formę wyróżnienia uczniów uzyskujących wysokie wyniki w nauce w danej szkole. Nagroda przeznaczona jest dla uczniów szkół podstawowych klas IV – VI oraz uczniów gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łopuszno (§ 1 i § 2 ust. 1 i 2 załącznika Nr 1 do zarządzenia).

Decydujące znaczenie dla oceny legalności powołanego zarządzenia Wójta Gminy Łopuszno ma ustalenie charakteru prawnego tego aktu.

Zarządzenie określające zasady przyznawania nagród uczniom jest aktem powszechnie obowiązującym na terenie Gminy Łopuszno. Akt ten zawiera w swej treści normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresatów poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wskazanie z nazwiska (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, iż nakazywane, zakazywane lub dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach nie zaś w jednej, konkretnej sytuacji (D. Dąbek Prawo miejscowe, Kraków 2007 r. s. 75).

Kwestionowane zarządzenie zawiera normy o charakterze generalnym, gdyż skierowane są one do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, a mianowicie uczniów szkół podstawowych klas IV – VI oraz uczniów gimnazjum. Kryteria przyznawania tych nagród zostały określone w sposób abstrakcyjny, a nie w odniesieniu do konkretnej sytuacji.

Nie budzi wątpliwości, iż akty prawne obowiązujące na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego w sprawie ustalenia zasad przyznawania nagród określonym podmiotom mają charakter prawa miejscowego.

Art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż organy jednostek 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, a zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa.

Problematykę tę w odniesieniu do gmin reguluje ustawa o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 40 ust. 1 powołanej ustawy gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie gminy jedynie na podstawie upoważnień ustawowych. Jednocześnie art. 15 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy wynika, iż akty te ustanawia rada gminy w formie uchwały. Jedynie wyjątkowo ustawodawca wskazuje na kompetencje wójta w tym zakresie i formę zarządzenia, lecz dotyczy to wyłącznie przepisów porządkowych, które wójt może wydawać w przypadkach niecierpiących zwłoki.

W świetle powyższego należy uznać, iż stanowienie aktów prawa miejscowego wymaga spełnienia dwóch warunków łącznie: muszą być one wydane przez organy upoważnione do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących oraz istnieje

upoważnienie ustawowe do regulowania określonych kwestii w drodze aktów prawa miejscowego.

Organem gminy uprawnionym do stanowienia aktów prawa miejscowego jest rada gminy. Rada Gminy nie ma jednakże prawa do samodzielnego, czyli nie mającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych własnego działania. Organ stanowiący gminy jest bowiem legitymowany do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym.

W niniejszej sprawie akt prawa miejscowego określający zasady przyznawania uczniom nagrody Wójta Gminy Łopuszno został wydany przez organ wykonawczy gminy. Uwzględniając zawarte w piśmie z dnia 4 lutego 2016 r. wyjaśnienia Wójta Gminy Łopuszno należy uznać, iż jako podstawę prawną wym. zarządzenia wskazano art. 7 ust. 1 pkt 8 i 18 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle art. 6 ust. 1 powołanej ustawy do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z przepisu tego wynika domniemanie kompetencji w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej po stronie gminy. Uzupełnieniem tego domniemania jest katalog spraw należących do zadań własnych gminy zamieszczony w art. 7 ust. 1 ustawy. Z kolei przepis art. 30 ust. 1 ustawy wyróżnia dwie podstawowe sfery działania wójta jako organu wykonawczego gminy. Należą do nich: wykonywanie uchwał rady gminy oraz wykonywanie zadań gminy, określonych przepisami prawa.

Żaden z wym. przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia organu wykonawczego gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w jakimkolwiek zakresie. Należy również zaznaczyć, iż przepisy art. 7 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy zawierają wyłącznie normy o charakterze zadaniowym i same w sobie nie mogą być podstawą żadnych działań władczych organów gminy. Wym. przepisy są ogólnymi przepisami kompetencyjnymi określającymi zakres właściwości gminy oraz jej organu wykonawczego. Nie budzi zatem wątpliwości, iż przepisy te nie mogą stanowić samoistnej podstawy wydania określonych aktów prawa miejscowego. Takie kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów upoważniających gminę do stanowienia prawa w określonym zakresie.

W tym miejscu należy wskazać na uregulowania zawarte w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.). Zgodnie z art. 90 t ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą

tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, a zatem takie programy, które przewidują dodatkowe, poza wynikającymi z ustawy o systemie oświaty, formy wspierania uczniów zdolnych. Ustanowienie takiego programu stwarza możliwość określenia przez organ stanowiący gminy szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach, z uwzględnieniem w szczególności przedsięwzięć sprzyjających eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osób lub grup osób uprawnionych do pomocy oraz potrzeb edukacyjnych na danym obszarze (art. 90 t ust. 4 ustawy).

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych/ m.in. wyroki: WSA w Gdańsku z dnia 24.11.2011 r. sygn. akt III/SA/Gd 394/11, WSA w Olsztynie z dnia 29.01.2015 r. sygn. akt IISA/Ol 1319/14, NSA z 29.05.2009 sygn. akt I OSK 179/09, WSA w Poznaniu z dnia 16.07.2014 r. sygn. akt IV SA/Po 507/14.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowego zarządzenia jest uzasadnione.

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.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

  
Agata Wojtysek