



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 19 sierpnia 2019 r.

Poz. 5625

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.555.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 14 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/86/19 Rady Gminy Pilchowice z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Pilchowice”, w całości, jako niezgodnej z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.).

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Pilchowice, powołując się m.in. na przepis art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, przyjęła Lokalny Program Wspierania Edukacji Uzdolnionych uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Pilchowice, stanowiący załącznik do uchwały. W § 5 uchwały przewidziano, że "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego." Powyższy zapis wskazuje wprost, iż intencją Rady Gminy było nadanie uchwale waloru aktu prawa miejscowego. Tymczasem art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Przepisem art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty ustawodawca upoważnił jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia programów wspierania edukacji. Programy te mogą mieć zasięg lokalny, jak i regionalny, a ich celem może być zarówno wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży jak i wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (charakter motywacyjny). Użycie przymiotników „lokalny” i „regionalny” wiąże się z tradycyjnym podziałem na jednostki lokalnego samorządu terytorialnego – gminy i powiaty, oraz samorząd terytorialny szczebla regionalnego – samorządowe województwa. Przepis art. 90t ust. 1 ustawy należy więc traktować, jako podstawę do tworzenia dokumentów, stanowiących wyłącznie plan działania danej jednostki samorządu terytorialnego w sferze edukacji zorientowany na cele ogólne, jak i szczególne, których osiągnięcie przyczyni się do wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub do wsparcia edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Treść lokalnego programu determinować będą zatem zamierzone przez jednostkę samorządu terytorialnego przedsięwzięcia w sferze edukacji. Według poglądów prezentowanych w doktrynie „program lokalny lub regionalny ustanawiany jest przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały o charakterze wewnętrznym, która wiąże organ wykonawczy oraz jednostki organizacyjne tej jednostki samorządu terytorialnego.” (A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, Prawo oświatowe - komentarz do ustawy o systemie oświaty, Wydawnictwo Szkolne PWN, Bielsko Biała 2009, s. 529).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Uchwała podjęta bowiem w oparciu o art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest aktem

o charakterze wewnętrznym, który wykazuje cechy dokumentu programowego. Należy podkreślić, iż aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący spełnione muszą zostać określone wymogi takie jak: akt musi być wydany przez kompetentny organ, na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, obowiązującego na danym obszarze, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), wywierający "skutki zewnętrzne", oraz musi zostać ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Za upoważnienie ustawowe do wydania aktu normatywnego nie może być jednakże uznany przepis art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, na podstawie którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do przyjęcia aktu o charakterze programowym, nie posiadającego jednakże cech generalności, powszechności i abstrakcyjności.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Jak wykazano powyżej, nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych, w tym przypadku do wprowadzenia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Pilchowice.

Wobec braku podstaw do uzależnienia wejścia w życie przedmiotowej uchwały od zastosowania trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 13 ustawy. Nie ulega wątpliwości, iż publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym - jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Tymczasem, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie wymienionego art. 13 ustawy.

Tym samym, Rada postanawiając § 5 przedmiotowej uchwały że: "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego" ustanowiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.: wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Samo stwierdzenie nieważności przepisu § 5 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasadom określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Podkreślić należy, iż z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...). Z kolei art. 7 Konstytucji wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencje prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać

tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

Konkludując, z uwagi iż uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy, należy stwierdzić nieważność uchwały w całości. Brak bowiem reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie takiego aktu, jak i nieprawidłowe jej określenie skutkuje nieważnością całego aktu (podobnie NSA w wyroku z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1113/98, OwSS 2001, nr 1, poz. 16).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/86/19 Rady Gminy Pilchowice z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Pilchowice” w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**