



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Poz. 6540

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII. NPII.4131.1.635.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII.119.2019 Rady Miasta Wojkowice z dnia 26 sierpnia 2019 w sprawie przyjęcia lokalnego programu wsparcia edukacyjnej działalności szkół „Grant oświatowy w Gminie Wojkowice” w całości - jako niezgodnej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 90t ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1457 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” w zw. 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2019 r. Rada Miasta Wojkowice przyjęła uchwałę Nr XII.119.2019 w sprawie przyjęcia lokalnego programu wsparcia edukacyjnej działalności szkół „Grant oświatowy w Gminie Wojkowice”.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, iż *Uchwała się lokalny program wsparcia edukacyjnej działalności szkół i przedszkola pod nazwą „Grant oświatowy w Gminie Wojkowice” przeznaczony dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym oraz dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie Gminy Wojkowice.*

Z kolei § 2 uchwały stanowi, iż *Szczegółowe warunki przyznawania grantu, jego zakres oraz tryb postępowania, a także osoby lub grupy osób uprawnione do otrzymania grantu oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze określa Regulamin przyznawania grantu oświatowego w Gminie Wojkowice, stanowiący załącznik do uchwały.*

Zgodnie z § 4 przedmiotowej uchwały *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 90t ust. 1 i ust. 4 ustawy, art. 72 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2203 z późn. zm.), art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zdaniem organu nadzoru uchwała powyższa nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na

podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Podkreślenia wymaga iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemywania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem Rada Miasta Wojkowice podejmując przedmiotową uchwałę w sprawie przyjęcia lokalnego programu wsparcia edukacyjnej działalności szkół „Grant oświatowy w Gminie Wojkowice” wykroczyła poza ramy swoich kompetencji. Przepisy powołane w podstawie przedmiotowej uchwały nie upoważniają rady do ustanowienia regulacji dotyczących grantu oświatowego rozumianego, jako ustalona pula środków finansowych, wyodrębniona lub zwiększająca plan finansowy szkoły lub przedszkola przeznaczona na organizację dodatkowych zajęć edukacyjno-wychowawczych dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym oraz dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie Gminy Wojkowice, w formach pozalekcyjnych. Wskazać należy, iż za finansowanie przedszkoli i szkół, odpowiada bowiem organ prowadzący, zgodnie z budżetem gminy. Za plan finansowy szkół i przedszkoli odpowiada organ prowadzący szkołę tj. w niniejszym przypadku Burmistrz Miasta Wojkowice. W związku z powyższym, "Regulamin przyznawania grantu oświatowego w Gminie Wojkowice", stanowiący załącznik do uchwały, uznać za sprzeczny z prawem. Regulamin ten określa procedurę konkursową, w ramach której szkoły i przedszkola występują do Burmistrza o dofinansowanie do planowanych przez nie dodatkowych zajęć edukacyjno-wychowawczych. W ocenie organu nadzoru, żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do podejmowania regulacji dot. przyznawania środków finansowych na działalność szkół i przedszkoli, w szczególności podstawy takiej nie stanowi art. 90t ustawy. Jego ust. 1 uprawnia do wprowadzenia lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, czego - o czym poniżej - Rada nie dokonała. Natomiast ust. 4 art. 90t ustawy uprawnia radę gminy do ustalenia szczegółowych warunków 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. Również i tych kwestii przedmiotowa uchwała nie dotyczy.

A zatem, w ocenie organu nadzoru, uchwałę dotyczącą *przyznawania grantu oświatowego* należy uznać za sprzeczną z prawem, z uwagi na brak podstaw prawnych do jej podjęcia.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż delegacja zawarta w art. 90t ust. 1 ustawy zawiera kompetencję dla jednostki samorządu terytorialnego (organu stanowiącego) do podjęcia uchwały zwykłej (która nie jest ogłaszana w dzienniku urzędowym) w sprawie ww. programu. Natomiast przepis art. 90t ust. 4 ustawy jest normą o charakterze *iuris cogentis* i zawiera jednocześnie upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wobec powyższego procedura związana z wdrożeniem lokalnego programu, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy wymaga podjęcia przez radę gminy dwóch uchwał. W pierwszej z nich organ stanowiący jednostki samorządu

terytorialnego przyjmuje lokalny program (wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży). W drugiej natomiast uszczegóławia warunki udzielania pomocy, jej formy oraz zakres i tryb postępowania w tych sprawach.

Tymczasem, § 1 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa. W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż nie zawiera on żadnej wiążącej, merytorycznej regulacji. W § 1 uchwały jest bowiem wskazane, iż *uchwała się lokalny program wsparcia edukacyjnej działalności szkół i przedszkola pod nazwą „Grant oświatowy w Gminie Wojkowice” przeznaczony dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym oraz dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie Gminy Wojkowice*. Natomiast brak jest jakichkolwiek szczegółów, elementów tego programu. Program to bowiem jakiś plan zamierzonych czynności, jakieś założenia, postulaty, cele jakieś działalności. Tymczasem przedmiotowa uchwała (w § 1) ogranicza się jedynie do stwierdzenia, iż dany program się uchwała, samego programu jednak nie zawiera. A zatem, powyższa regulacja powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały i jako taka narusza art. 2 Konstytucji RP. Podkreślenia wymaga, że 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).

Ponadto, § 1 uchwały jest sprzeczny z art. 90t ust. 1 ustawy w zw. 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.

Należy wskazać, iż z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 tej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru, delegacja wynikająca z art. 90t ust. 1 ustawy nie stanowi upoważnienia do podjęcia aktu prawa miejscowego. Uchwała w sprawie programu nie posiada bowiem cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do tej kategorii aktów. Nie rozstrzyga ona o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Jest to akt o charakterze planistycznym, programowym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Lu 25/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem publikacji, jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 631/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 2742/15; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała uchwały Nr XII.119.2019 Rady Miasta Wojkowice z dnia 26 sierpnia 2019 w sprawie przyjęcia lokalnego programu wsparcia edukacyjnej działalności

szkół „Grant oświatowy w Gminie Wojkowice”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak