



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 listopada 2024 r.

Poz. 7394

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.858.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/37/2024 Rady Gminy Ujszoły z dnia 26 września 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania stypendiów za wyniki w nauce, osiągnięcia sportowe i artystyczne dla uczniów pobierających naukę w szkołach na terenie gminy Ujszoły, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2024 r. Rada Gminy Ujszoły podjęła uchwałę Nr IV/37/2024 w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania stypendiów za wyniki w nauce, osiągnięcia sportowe i artystyczne dla uczniów pobierających naukę w szkołach na terenie gminy Ujszoły, dalej jako: „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Regulamin przyznawania stypendiów za wyniki w nauce, osiągnięcia sportowe i artystyczne dla uczniów pobierających naukę w szkołach na terenie gminy Ujszoły

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U z 2024 r. poz. 750 z późn. zm.).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, *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. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.*

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (art. 5 ustawy), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem Rada w żadnym stopniu nie ustaliła okoliczności uzasadniających odejście od zasady zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Zawarta w § 3 uchwały regulacja brzmi literalnie: *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od daty jego ogłoszenia Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, co pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie *w terminie 14 dni od daty jego ogłoszenia* pozwala jej bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* - nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Takie rozwiązanie pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Jak słusznie skonstruował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*". Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wprowadzającą z tego przepisu zasadę przywoitej legislacji.

Ponadto trzeba zauważyć, że w analizowanym przypadku nie może mieć także zastosowania regulacja szczególna z art. 4 ust. 2 ustawy, pozwalająca na skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Rada bowiem w żaden sposób nie powołała się na szczególne okoliczności, usprawiedliwione ważnym interesem państwa, a dodatkowo pozostające w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Przeciwnie, z analizy postanowień uchwały jednoznacznie wynika, że intencją Rady było zastosowanie „standardowego” 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

W tym miejscu zasadnym jest wskazać także, iż zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) *„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”*;
- 2) *„Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”*;
- 2a) *„Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”*;
- 3) *„Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”*;
- 3a) *„Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”*;
- 4) *„Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”*;
- 5) *„Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”*;
- 6) *„Uchwała wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ... ”*;
- 7) *„Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”*.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych, niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut nieprawidłowego określenia momentu wejścia w życie uchwały, należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym przedmiotowej uchwały. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym,*

a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

W związku z powyższym Rada Gminy Ujszoły naruszyła art. 4 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na inne uchybienia jakimi obarczona jest przedmiotowa uchwała.

Zgodnie z przepisem art. 90t ust. 1 i ust. 4 ustawy o systemie oświaty:

1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy:

- 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży;*
- 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.*

4. 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.

Wskazany wyżej przepis art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty 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, organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Delegacja zawarta w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty obejmuje uprawnienie dla rady gminy do określenia szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach. Zatem do kompetencji rady gminy należy określenie wszelkich warunków, od których spełnienia zależeć będzie skuteczne przyznanie stypendium dla zdolnego ucznia oraz ustalenie porządku jego przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniający określoną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń.

W ocenie organu nadzoru za przekraczające delegację ustawową wynikającą z art. 90t. ust. 4 ustawy o systemie oświaty należy uznać regulację § 3 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, zgodnie z którym postanowiono, iż *stypendium przyznaje Wójt Gminy na wniosek 1) dyrektora szkoły lub nauczyciela do której uczęszcza uczeń.*

Należy zauważyć, że stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej także jako "kpa", postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć. Stroną postępowania administracyjnego jest, zgodnie z treścią art. 28 kpa, każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem stroną postępowania o przyznanie stypendium, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego.

Jednocześnie wskazać należy, że treść § 3 ust. 6 pkt 2 w związku z § 2 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały jest niejasna. Nie wiadomo bowiem, czy określona w tym przepisie wysokość stypendium przyznawana jest dla każdego zawodnika w zespole czy też dla całego zespołu. Za drugim ze sposobów odczytywania intencji prawodawcy przesadza porównanie wysokości stypendium za osiągnięcia zespołowe – 1000 zł i za osiągnięcia indywidualne – 400 zł. Ponadto stypendium za osiągnięcia zespołowe może zostać przyznane uczniowi, który w konkurencji zespołowej zajęli miejsca 1-3 w zawodach sportowych, turniejach,

mistrzostwach na szczepku co najmniej wojewódzkim. Użycie w zacytowanym przepisie § 2 ust. 2 pkt 2 Regulaminu liczby mnogiej (*którzy zajęli*) może być odczytane w taki sposób, że stypendium otrzyma cała drużyna (zespół). Tymczasem, na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie jest dopuszczalne przyznanie stypendium dla zespołu (drużyny sportowej), ale dla każdego z jej członków. Sformułowanie w niejasny sposób norm prawnych będzie przesądzać o naruszeniu przez nie art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, w tym określoność, prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Z zasady określoności prawa wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Naruszeniem prawa tym samym jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które pozwalają na dowolną wykładnię przepisu i zbyt daleko idącą swobodę interpretacyjną.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOŚA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/37/2024 Rady Gminy Ujsoły z dnia 26 września 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania stypendiów za wyniki w nauce, osiągnięcia sportowe i artystyczne dla uczniów pobierających naukę w szkołach na terenie gminy Ujsoły – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz