



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 września 2015 r.

Poz. 3984

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.120.6.2015.ASZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

- § 3 pkt 2 uchwały oraz § 4 ust. 3 załącznika do uchwały Rady Gminy Siekierczyn nr X/58/15 z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków wspierania uzdolnionych uczniów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572, ze zm.), Rada Gminy Siekierczyn podjęła uchwałę nr X/58/15 w sprawie szczegółowych warunków wspierania uzdolnionych uczniów (zwaną dalej uchwałą).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 08 września 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zmianami.),

- § 4 ust. 3 Załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Uchwałą nr X/58/15 Rada Gminy Siekierczyn, jak wynika z § 1 uchwały, ustanowiła „Regulamin przyznawania stypendium Wójta Gminy Siekierczyn za osiągnięcia naukowe i artystyczne uczniom”.

Podstawę ustawową podjętej uchwały stanowi art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego: „W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, 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.” Rada Gminy w odniesieniu do przyznawania stypendiów artystycznych powołała się również na art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r., poz. 406, ze zm.), który stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i przyznawać doroczne nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury.

W paragrafie 3 pkt 2 uchwały postanowiono o utracie mocy przez uchwałę nr VII/27/07 Rady Gminy Siekierczyn z dnia 24 kwietnia 2007 roku w sprawie zmiany uchwały dotyczącej zasad przyznawania stypendiów wójta za osiągnięcia naukowe, sportowe lub artystyczne uczniom szkół.

Wprowadzono zatem regulację, której celem było uchylenie uchwały nr VII/27/07 Rady Gminy Siekierczyn. Tymczasem uchwała ta była aktem nowelizującym. Z tego względu jej uchylanie lub zmienianie po wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie.

Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. nr 100, poz. 908), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwały nr VII/27/07 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów (co Rada Gminy Siekierczyn uczyniła w § 3 pkt 1 uchwały).

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, *Przegląd Legislacyjny* 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Miejską w Bogatyni, godzi w „rudymentalne kanony techniki

prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie, iż § 3 pkt 2 uchwały istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP.

Przechodząc do analizy treści Załącznika do uchwały, wątpliwości Organu Nadzoru budzi zapis § 4 ust. 3 załącznika do uchwały, który stanowi, że „Wysokość stypendium wynosi 250,00 zł (słownie: dwieście pięćdziesiąt zł).”

Powyższe oznacza, że Rada Gminy Siekierczyn w przedmiotowej uchwale wskazała wysokość stypendium za osiągnięcia naukowe i artystyczne. Tymczasem zgodnie z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, 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. Podobnie w normie ogólnej – art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym jest mowa wyłącznie o podejmowaniu uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Zdaniem Organu Nadzoru wskazane powyżej przepisy nie nadają organowi stanowiącemu gminy kompetencji do określenia wysokości stypendium dla uzdolnionych uczniów. W świetle art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty powyższa kompetencja przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu – Wójtowi Gminy Siekierczyn. Należy zatem stwierdzić, że kwestionowana regulacja stanowi nieuprawnione wkroczenie Rady Gminy w sferę uprawnień Wójta, a tym samym istotne naruszenie norm ustawowych.

Organ Nadzoru wskazuje, że ewentualna kompetencja organu stanowiącego gminy do określania wysokości stypendium dla uczniów może wynikać wyłącznie z przepisów szczególnych. Przykładowo należy mieć na uwadze art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 715, ze zm.), zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Powyższy przepis nakłada na radę gminy obowiązek określenia wysokości stypendiów sportowych. Brak jednak analogicznej normy kompetencyjnej w tym zakresie w przypadku ustalania stypendiów dla uzdolnionych dzieci i młodzieży. Norma taka nie wynika zarówno z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jak i z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym.

Należy zatem stwierdzić, że § 4 ust. 3 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz