



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 lutego 2025 r.

Poz. 1766

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.22.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 lutego 2025 r.

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

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XI/78/2025 Rady Gminy Gniezno z dnia 16 stycznia 2025 r. w sprawie Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, pobierających naukę na terenie Gminy Gniezno - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 stycznia 2025 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XI/78/2025 w sprawie Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, pobierających naukę na terenie Gminy Gniezno, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. 2024r. poz. 750 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 17 stycznia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Gniezno przyjęła Lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, pobierających naukę na terenie Gminy Gniezno, stanowiący załącznik do uchwały. Jednocześnie w § 5 uchwały przewidziano, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Zdaniem organu nadzoru, przepis § 5 uchwały w zakresie, w jakim uzależnia termin wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Materialnoprawną podstawę do podjęcia uchwały stanowił art. 90t ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750, ze zm.), zwanej dalej „u.s.o.”. Zgodnie z przywołanym przepisem: „Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży”.

Stosownie do treści art. 90t ust. 4 u.s.o.: „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”.

Ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Następnie w oparciu o dany program organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien określić szczegółowe warunki udzielania pomocy, formy i jej zakres oraz tryb postępowania w tych sprawach.

W niniejszej sprawie należy zauważyć, że Rada Gminy Gniezno na sesji w dniu 16 stycznia 2025 r. podjęła nie tylko badaną uchwałę programową, ale także (w następnej kolejności) uchwałę nr XI/79/2025 w sprawie Regulaminu przyznawania stypendiów i nagród szczególnie uzdolnionym uczniom szkół podstawowych, pobierającym naukę na terenie Gminy Gniezno. Nie budzi wątpliwości, że uchwalony regulamin, normując kwestie, o których mowa w art. 90t ust. 4 u.s.o., zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jest zatem aktem prawa miejscowego. Natomiast waloru takiego nie sposób przypisać badanej uchwale.

W odróżnieniu od uchwały podejmowanej na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o., która stanowi akt prawa miejscowego, uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. ma jedynie charakter programowy. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają kompetencję do tworzenia regionalnych lub lokalnych programów wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Pod pojęciem „program” należy jednak rozumieć „wykład pewnych założeń i wytycznych działania mającego te założenia realizować” (zob. Słownik Języka Polskiego pod red. W. Doroszewskiego dostępny pod adresem: www.sjpd.pwn.pl). Nie budzi zatem wątpliwości, że program może być jedynie aktem ramowym określającym mniej lub bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu postępowania w danym zakresie, a w konsekwencji nie może on być utożsamiany z regulującymi to zagadnienie zasadami mającymi charakter norm powszechnie obowiązujących. Uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. nie jest zatem aktem generalnym, powszechnym i abstrakcyjnym, a tym samym nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazać ponadto należy, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę na uzasadnienie postanowienia WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym zaakcentowano: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosić się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”. Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. np. wyroki NSA: z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, z 27 lipca 2010 r., II OSK 1060/10 oraz z 6 maja 2014 r., I OSK 309/14).

Stosownie do art. 4 ust. 1 u.o.a.n.: „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”.

Natomiast zgodnie z art. 13 u.o.a.n.: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle powyższego oceniana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w katalogu wskazanym w art. 13 u.o.a.n., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny, który obligowałby organ stanowiący do jej ogłoszenia w takim dzienniku (por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 czerwca 2009 r., IV SA/GI 146/09, wyrok NSA z 27 stycznia 2010 r., I OSK 1465/09, wyrok NSA z 14 marca 2023 r., III OSK 1950/21).

Organ nadzoru zwraca również uwagę na uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałą, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny [...], który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: «Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego»” (por. także wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15).

W świetle poczynionych ustaleń organ nadzoru uznał, że koniecznym, a zarazem wystarczającym do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, jest stwierdzenie nieważności § 5 badanej uchwały, w zakresie zawartego w tym przepisie zwrotu: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”, jako podjętego z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 u.o.a.n.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Gniezno

Wójt Gminy Gniezno