



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 listopada 2022 r.

Poz. 6832

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.864.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr 967/LV/2022 Rady Miasta Rybnika z dnia 22 września 2022 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży, 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 2021 r. poz. 1915) oraz 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), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 września 2022 r. Rada Miasta Rybnika podjęła uchwałę Nr 967/LV/2022 w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2022 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Rybnika przyjęła Lokalny Program Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży, stanowiący załącznik do uchwały. Jednocześnie w § 2 uchwały przewidziano, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*.

Powyższy przepis uchwały wskazuje wprost, iż intencją Rady było nadanie uchwale waloru aktu prawa miejscowego. Tymczasem, będący przepisem delegacyjnym 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 ww. 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). Przepis ten 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 Biala 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.

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 Miasta Rybnik. 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.

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 Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że samo stwierdzenie nieważności przepisu § 2 uchwały w części dotyczącej obowiązku jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna, a ponadto stanowiłoby zbyt daleko idącą ingerencję w swobodę uchwałodawczą Rady. Tym samym konieczne jest zakwestionowanie uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 967/LV/2022 Rady Miasta Rybnika – 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