



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.326.2024

Katowice, dnia 19 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Rudziniec

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr CI/600/2024 Rady Gminy Rudziniec z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania stypendiów dla uzdolnionych uczniów pobierających naukę w szkołach podstawowych na terenie Gminy Rudziniec, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2, art. 13 pkt 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 związku z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Gminy Rudziniec przyjęła uchwałę Nr CI/600/2024 w sprawie określenia zasad i trybu udzielania stypendiów dla uzdolnionych uczniów pobierających naukę w szkołach podstawowych na terenie Gminy Rudziniec, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Zasady i tryb przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów pobierających naukę w szkołach podstawowych na terenie Gminy Rudziniec.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 44 ustawy o systemie oświaty (organ nadzoru zaznacza, że Rada Gminy w podstawie prawnej uchwały błędnie wskazała art. 90t ust. 44 ww. ustawy, gdyż przepis ten zawiera wyłącznie 4 ustępy).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Z przepisu 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. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa 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 i ust. 2 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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.*

Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 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. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

Natomiast z przepisu art. 90t ust. 1 i ust. 4 ustawy o systemie oświaty wynika, że:

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, którego wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 1950/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przedmiotowa uchwała zawiera regulacje mające charakter generalny - bo zawarte normy definiują adresata przez wskazanie pożądanych cech (tu: uczniowie szkół pobierający naukę na terenie gminy Rudziniec), a nie przez wymienienie nazw adresatów, oraz abstrakcyjny - bo nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach (tu: stypendium zostanie przyznane po spełnieniu przesłanek określonych przez organ stanowiący gminy), a nie w jednej konkretnej sytuacji. Te wszystkie cechy przemawiają za uznaniem przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, której obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jej ogłoszenia.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudziniec nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) lecz błędnie uznała ją za akt kierownictwa wewnętrznego, wskazując w § 3 uchwały, że: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Jak już wyżej wykazano, uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi akt prawa miejscowego. Jeżeli zatem wolą Rady Gminy jest skorzystanie z uprawnienia, jakie przewiduje ww. art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, to winna dać temu wyraz w uchwale

będącej aktem prawa miejscowego (a nie kierownictwa wewnętrznego) - podlegającej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru zaznacza, że 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 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. W tym miejscu należy dodatkowo zasygnalizować, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez niezależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudziniec przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 13 pkt 2 ustawy w związku z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Rada Gminy była obowiązana w sposób precyzyjny określić przesłanki (osiągnięcia) po spełnieniu których będzie przyznawane przedmiotowe stypendium. Natomiast określenie w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały zakresu osiągnięć ucznia poprzez wskazanie – „osiągnięcie, takie jak” - powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jakie jeszcze można zdobyć osiągnięcia, które nie zostały wymienione w załączniku do uchwały. Powyższe prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziany przez niniejszy załącznik do uchwały zakres tych osiągnięć. Tymczasem, ustawodawca w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty wprost zastrzegł, iż o szczegółowych warunkach udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, formie i zakresie tej pomocy (w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów) oraz trybie postępowania w tych sprawach (uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osobach lub grupach osób uprawnionych do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze) decyduje organ stanowiący gminy. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia innemu podmiotowi określenia osiągnięć uczniów (niewynikających wprost z załącznika do uchwały), i w innym trybie niż zmiana załącznika do uchwały, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego, wymieniona wyżej regulacja załącznika do uchwały (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo należy wskazać, że we wzorze wniosku (załącznik Nr 1 do załącznika) wskazano również dane, jakie powinien przedłożyć wnioskodawca: m.in. PESEL. Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego.

W ocenie organu nadzoru żądanie podania nr PESEL kandydata do stypendium jest zbyt daleko idące, skutkujące wprost naruszeniem przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy. Ponadto, w odniesieniu do numeru PESEL, należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie obligatoryjności jego podania skutkuje w konsekwencji ograniczeniem kręgu wnioskodawców, wykluczając osoby, które nie mają nadanego numeru PESEL. Numer PESEL jest krajowym numerem identyfikacyjnym, który powinien podlegać szczególnej ochronie (art. 87 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679

z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy nr 95/46/WE). Jego używanie na potrzeby oznaczenia strony postępowania w sprawie przyznania stypendium, w przypadku gdy brak jest przepisu wprost stanowiącego podstawę dla przetwarzania tej danej, jest nadmiarowe i niezgodne z zasadą minimalizacji danych wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c RODO. Zgodnie z tą zasadą zbierane dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”). Powyższe znajduje wyraz w orzecznictwie sądowym normującym kwestie żądania numeru PESEL (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. II SA/Wa 492/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2019 r. II SA/Rz 683/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r. II SA/Gl 106/17). W zawiązku powyższym omawiana regulacja dot. podania we wniosku o przyznanie stypendium numeru PESEL ucznia wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr CI/600/2024 Rady Gminy Rudziniec z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania stypendiów dla uzdolnionych uczniów pobierających naukę w szkołach podstawowych na terenie Gminy Rudziniec, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego

