



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 28 maja 2024 r.

Poz. 4402

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.390.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 23 maja 2024 r.

Rada Gminy w Klonowej

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXIV/335/2024 Rady Gminy w Klonowej z dnia 22 kwietnia 2024 r. w sprawie utworzenia programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży w gminie Klonowa.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Klonowej postanowiła utworzyć gminny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży – uczniów szkół podstawowych w Gminie Klonowa, polegający na poznawaniu nagród Wójta Gminy Klonowa za osiągnięcia w nauce (§ 1 ust. 1 uchwały) oraz szczegółowe warunki i zakres wspierania edukacji uzdolnionych uczniów w ramach programu, określony w „Regulaminie przyzwania Nagród Wójta Gminy Klonowa dla uczniów szkół podstawowych za wyniki w nauce”, stanowiący załącznik do uchwały (§ 1 ust. 2 uchwały).

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Klonowej zawiadomienia z dnia 30 kwietnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.390.2024.

W zakreślonym przez organ nadzoru terminie Rada Gminy w Klonowej nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia i nie złożyła wyjaśnień w sprawie.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu, a tym samym akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Powyższa zasada oznacza, że norma z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 90t ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230 z późn. zm.) "Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy:

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

Zgodnie z treścią ust. 4 tego przepisu: "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". Z powyższych regulacji wynika, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wyrównywania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży albo wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Następnie w oparciu o przyjęty program organ stanowiący gminy winien określić w uchwale podjętej na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, szczegółowe warunki, na jakich jest udzielana stosowna pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w judykaturze, zgodnie z którym dopiero w następstwie przyjęcia powyższego aktu i w celu jego realizacji, rada określa szczegółowe warunki, na jakich jest udzielana stosowna pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 521/19).

Tymczasem Rada Gminy w Klonowej podjęła uchwałę, w której postanowiła o przyjęciu gminnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży oraz określiła szczegółowe warunki i zakres wspierania edukacji uzdolnionych uczniów w ramach programu. Procedura związana z uchwałą w sprawie warunków przyznawania nagród wójta dla uzdolnionych dzieci i młodzieży została więc naruszona, co stanowi istotne naruszenie prawa. Dodatkowo należy wskazać, że przedmiotowa uchwała nie zawiera żadnych regulacji, które określałyby czym jest i w jakim celu został wprowadzony na terenie gminy Klonowa gminny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Na marginesie należy wskazać, że przyjęta na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, uchwała ma jedynie charakter programowy i nie jest aktem generalnym, powszechnym i abstrakcyjnym, a tym samym nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Aktem wolidacyjnym mającym przymioty prawa miejscowego, będzie niewątpliwie uchwała podjęta przez organ stanowiący na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Tym samym mając na uwadze, że takie uchwały muszą zawierać różne regulacje w zakresie wejścia w życie tychże uchwał, nie jest dopuszczalne uregulowanie w jednym akcie kwestii związanych z programem wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży oraz regulaminu zawierającego 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.

Powyższe naruszenie prawa w ocenie organu nadzoru samodzielnie przesądza o konieczności wyeliminowania z obrotu przedmiotowej uchwały, niemniej jednak należy wskazać także na inne uchybienia, które pojawiły się w tej uchwale.

W sposób istotny naruszają prawo regulacje § 3 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały, w zakresie w którym uzależniają poznanie nagrody dla ucznia od posiadania przez niego oceny bardzo dobrej lub wzorowej z zachowania. Ustawodawca w art. 90t ustawy o systemie oświaty używa określenia „uzdolnione dzieci i młodzież”, nie uzależniając przyznania nagrody od określonej oceny z zachowania. Przyjęcie takiego warunku przez radę stanowi zatem przekroczenie zakresu delegacji zawartej w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych taki warunek udzielenia wsparcia, jak ocena z zachowania, nie może stanowić przesłanki przyznania pomocy (stypendium oraz nagrody) na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zatem jedynie kryterium bycia uczniem uzdolnionym (a nie, mówiąc nieco żartobliwie: uczniem „ugrzeczniczonym”), posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce, powinno stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji (wyrok WSA w Poznaniu z dnia

10 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 321/19). W judykaturze podkreśla się także, że wadą nieważności dotknięta jest regulacja, która uzależnia przyznanie stypendiów od braku nieusprawiedliwionych nieobecności na zajęciach edukacyjnych (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1147/19). Szczegółowe warunki udzielania nagrody powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innego niż określone w ustawie kryterium uzdolnień dzieci i młodzieży (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/GI 426/19).

W sposób istotny narusz prawo również regulacja § 4 ust. 3 załącznika do uchwały, w zakresie użytych wyrazów „w szczególności”. Rada gminy na podstawie upoważnienia ustawowego wynikającego z ustawy o systemie oświaty, jest upoważniona do określenia szczegółowych warunków, na jakich jest udzielana stosowna pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach. Tym samym mając na uwadze tak skonstruowaną delegację ustawową dla rady, nie jest dopuszczalne wprowadzenie w załączniku do uchwały otwartego katalogu wymogów jaki powinien zawierać wniosek o przyznanie nagrody dla ucznia. Takie rozwiązanie powodowałoby bowiem stan, w którym kto inny niż organ stanowiący gminy i w innej niż akt prawa miejscowego formie określałby, jakie elementy powinien zawierać taki wniosek.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów, tekst normatywny musi spełniać wymogi precyzji, jasności i komunikatywności. Wymogi te wyprowadzane są z art. 2 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) i należą do zasad poprawnej legislacji. W wyroku z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. W tym samym wyroku Trybunał uściślił, że „związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (podobnie np. w wyroku TK z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83). Tymczasem regulacja § 4 ust. 3 załącznika do uchwały tego wymogu nie spełnia, ponieważ adresaci tejże regulacji, to jest osoby składające wniosek o przyznanie nagrody nie mogą w sposób prawidłowy odkodować jakie elementy powinien zawierać ww. wniosek.

Rekapitulując, w obecnym stanie prawnym uchwała Nr LXIV/335/2024 Rady Gminy w Klonowej z dnia 22 kwietnia 2024 r. w sprawie utworzenia programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży w gminie Klonowa w sposób istotny narusza ww. przepisy prawa, a zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Klonowa