



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 20 listopada 2024 r.

Poz. 5171

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.204.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 20 listopada 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały oraz § 4 załącznika do uchwały nr IV/21/24 Rady Gminy Miastkowo z dnia 22 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży na terenie Gminy Miastkowo, w zakresie słów: „klas IV-VIII”.

UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2024 r. Rada Gminy Miastkowo podjęła uchwałę nr IV/21/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 października 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 7 listopada 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Rada Gminy Miastkowo mocą analizowanej uchwały przyjęła lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Zgodnie z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Przepis art. 90t ust. 1 ustawy należy traktować jako podstawę do tworzenia planów działania danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Do zakresu kompetencji dla stanowienia norm prawa miejscowego ustawodawca nie włączył tworzenia norm programowych. W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy jest dokumentem programowym, będącym aktem kierownictwa wewnętrznego.

Natomiast Rada Gminy Miastkowo w § 3 powyższej uchwały postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, tym samym zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z 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) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Z samego faktu podjęcia

uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Odnosząc powyższe do przedmiotowej uchwały stwierdzić należy, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w ww. uchwale prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Oceniając powyższe należy uznać, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego zatem nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tym samym zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 3 badanej uchwały.

Ponadto, Rada Gminy Miastkowo mocą § 4 załącznika do przedmiotowej uchwały określiła krąg adresatów programu, wskazując, że „Program adresowany jest do uczniów uczęszczających do klas IV-VIII szkół podstawowych prowadzonych na terenie Gminy Miastkowo bez względu na miejsce zamieszkania ucznia.” Organ stanowiący w § 3 Programu wymienił formy realizacji Programu, do których należą:

- 1) stypendium dla uczniów szkoły podstawowej, którzy osiągnęli wysoką średnią ocen na koniec roku szkolnego;
- 2) stypendium dla laureatów konkursów i olimpiad przedmiotowych, zawodów sportowych, konkursów muzycznych, literackich, plastycznych, recytatorskich i innych konkursów promujących zdobywanie wiedzy o zasięgu co najmniej wojewódzkim.”

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2572 z późn. zm.) począwszy od klasy IV szkoły podstawowej, roczne i końcowe oceny klasyfikacyjne z zajęć edukacyjnych ustala się w stopniach według następującej skali: stopień celujący - 6; stopień bardzo dobry - 5; stopień dobry - 4; stopień dostateczny - 3; stopień dopuszczający - 2 i stopień niedostateczny - 1. Tym samym dopiero od klasy IV szkoły podstawowej uczniowie są klasyfikowani w taki sposób, który pozwala na ustalenie średniej z tych ocen, a zatem przyjęcie za kryterium przyznawania stypendium ujętego w § 3 pkt 1 Programu „osiągnięcie wysokiej średniej ocen na koniec roku szkolnego” automatycznie spowoduje zawężenie kręgu adresatów tego konkretnego stypendium.

Jednakże wskazanie w uchwale, że Program adresowany jest jedynie do uczniów uczęszczających do klas IV-VIII szkół podstawowych niesłusznie wyklucza uczniów klas I-III również z możliwości uzyskania stypendium przewidzianego w § 3 pkt 2 Programu, na podstawie kryterium, którym jest jedynie uczęszczanie do konkretnej klasy. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że zawężenie dopuszczalności przyznawania stypendium laureatom konkursów i olimpiad przedmiotowych, zawodów sportowych, konkursów muzycznych, literackich, plastycznych, recytatorskich i innych konkursów promujących zdobywanie wiedzy o zasięgu co najmniej wojewódzkim tylko do uczniów klas IV-VIII szkół podstawowych stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości, wynikającej z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Dodatkowo należy podkreślić, że w ustawie o systemie oświaty brak jest upoważnienia ustawowego do zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do stypendium wyłącznie do uczniów określonych klas.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 2221/22, wskazując na naruszenie konstytucyjnej zasady równości, poprzez ograniczanie dostępu do stypendium uczniom określonych klas, podkreślił, że: „Różnicowanie to nastąpiło bowiem w obrębie grupy osób (uczniów szkoły podstawowej) znajdujących się w takiej samej sytuacji. Jedynym kryterium różnicującym jest uczęszczanie do określonej klasy szkoły podstawowej. Takie kryterium nie ma w tych okolicznościach charakteru relewantnego, tzn. nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią art. 90t ust. 4 i ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz nie służy realizacji celu i treści tego przepisu. Celem tej regulacji jest bowiem pomoc i wsparcie dzieci i młodzieży.”

Pogląd o niedopuszczalności wykluczania w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 90t ust. 1 oraz ust. 4 ustawy uczniów określonych klas z możliwości uzyskania stypendium jest powszechny w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Olsztynie z 6 lipca 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 248/21, wyrok WSA w Olsztynie z 29 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 289/21, wyrok WSA w Olsztynie z 15 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 273/21, wyrok WSA w Olsztynie z 24 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 210/21, wyrok WSA w Olsztynie z 27 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 297/21, wyrok WSA w Olsztynie z 8 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Ol 59/22, Wyrok WSA w Warszawie z 12 maja 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 3645/21).

Organ nadzoru podkreśla, że Rada Gminy zobowiązana jest przestrzegać zasady legalizmu wyrażonej w Konstytucji RP, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym organu stanowiącego gminy, muszą znajdować oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tym samym przekroczenie przez radę gminy granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przy podejmowaniu uchwał należy traktować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub w całości.

Rada Gminy Miastkowo w podjętej uchwale wykluczyła uczniów klas niższych niż klasa IV z kręgu adresatów programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, nie będąc przy tym upoważnioną do ustanawiania takiego zawężenia. Dodatkowo Rada postanowiła o publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego uchwały, która nie jest aktem prawa miejscowego. Podsumowując, koniecznym, a zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały oraz § 4 załącznika do uchwały nr IV/21/24 Rady Gminy Miastkowo z dnia 22 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży na terenie Gminy Miastkowo, w zakresie słów: „klas IV-VIII”.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń