



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2022 r.

Poz. 7264

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.178.2022.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 października 2022 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XLII/314/2022 Rady Gminy Żelazków z dnia 2 września 2022 r. w sprawie przyjęcia Gminnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych, zamieszkałych na terenie Gminy Żelazków lub uczęszczających do szkół dla których organem prowadzącym jest Gmina Żelazków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 2 września 2022 r. Rada Gminy Żelazków uchwałą nr XLII/314/2022 przyjęła Gminny program wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych, zamieszkałych na terenie Gminy Żelazków lub uczęszczających do szkół dla których organem prowadzącym jest Gmina Żelazków.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021r., poz. 1915 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 września 2022 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98 - CBOSA).

W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Powyższą zasadę potwierdza także norma art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g." - stanowiąc, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie to musi być jednak wyraźne, a wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie

w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają bowiem na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Krakowie z 22 października 2015 r., I SA/Kr 1389/15, CBOSA). Brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ona regulacji w tej formie prawnej i dla wejścia w życie nie wymaga promulgacji.

Stosownie do art. 90t ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.o." - jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. W przypadku przyjęcia ww. programów, 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 (art. 90t ust. 4 u.o.s.).

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Żelazków - jednym aktem prawnym - przyjęła lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych, zamieszkałych na terenie Gminy Żelazków lub uczęszczających do szkół dla których organem prowadzącym jest Gmina Żelazków oraz określiła szczegółowe warunki i zakres tej pomocy. W pierwszej kolejności organ nadzoru podnosi, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że regulacje dotyczące stypendiów dla uczniów nie mogą zostać określone w oderwaniu od procedury przewidzianej w art. 90t ust. 4 u.s.o. Rada gminy winna więc w pierwszej kolejności przyjąć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 u.s.o. i w następstwie przyjęcia powyższego aktu oraz 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 (por. wyrok WSA w Olsztynie z 2 lutego 2021 r., II SA/OI 961/20; wyrok WSA w Gdańsku z 21 listopada 2019 r., III SA/Gd 521/19, CBOSA).

W § 4 ust. 3 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Żelazków postanowiła, iż "W ramach Programu może zostać przyznane stypendium naukowe uczniom, spełniającym co najmniej jeden z warunków: 1) posiadają wzorową ocenę z zachowania i osiągają średnią ocen minimum 5,3 w przypadku szkół podstawowych i 4,8 w przypadku szkół ponadpodstawowych 2) są laureatami olimpiad, konkursów przedmiotowych na szczeblu co najmniej powiatowym; 3) legitymują się bardzo dobrymi osiągnięciami sportowymi lub artystycznymi na szczeblu co najmniej powiatowym".

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis w zakresie uzależniającym przyznanie pomocy od oceny z zachowania rażąco narusza normę art. 90t u.o.s. Wolą ustawodawcy jedynie kryterium bycia uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce, czy wyniki sportowe, powinno stanowić podstawę wsparcia uzdolnionego ucznia. Powołane przepisy nie wskazują na inne kryteria, czy też cechy, które pozwalałyby na promowanie uczniów. Rada gminy nie może więc wprowadzać żadnych innych, dodatkowych kryteriów, w tym związanych z oceną z zachowania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 11 lutego 2021 r., II SA/OI 49/21; wyrok WSA w Poznaniu z 10 października 2019 r., IV SA/Po 321/19, CBOSA). Szczegółowe warunki udzielania stypendium powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych, niż określone w ustawie, kryterium "wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży" (por. wyroki WSA w Poznaniu: z 05 maja 2016 r., IV SA/Po 207/16; z 06 lutego 2019 r., IV SA/Po 1061/18; CBOSA).

W § 7 ust. 4 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały postanowiono, iż "Przyznane stypendium cofa się jeżeli uczeń: 1) w okresie od przyznania stypendium, a przed jego wypłatą przestał spełniać wymagania dotyczące miejsca zamieszkania lub pobierania nauki. 2) uzyskał stypendium na podstawie nieprawdziwych danych". Jednocześnie w myśl § 7 ust. 5 ww. aktu "Szkoła, rodzic ucznia lub jego prawni opiekunowie zobowiązani są do natychmiastowego powiadomienia Wójta Gminy Żelazków o zaistnieniu okoliczności uzasadniających cofnięcie stypendium".

Zdaniem organu nadzoru, powyższe uregulowanie dotyczące cofnięcia wypłaty stypendium narusza w sposób istotny normę kompetencyjną zawartą w art. 90t ust. 4 u.o.s. W świetle powołanego przepisu ustawy rada posiada uprawnienie jedynie do określenia sytuacji, w których stypendium zostanie przyznane,

a nie sytuacji, w których zostanie ono cofnięte czy odebrane (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 stycznia 2022 r., IV SA/Po 914/21, CBOSA).

Podnieść należy, iż w wyroku z 18 marca 2021 r. (III SA/GI 63/21, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, że ustawodawca w art. 90t ust. 4 u.o.s. nie uzależnił uprawnień uczniów danej gminy do korzystania z lokalnego programu wspierania od pobierania nauki tylko i wyłącznie w szkołach prowadzonych przez gminę. Z pomocy korzystać mogą bowiem uczniowie szkół działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na ich miejsce zamieszkania jak i status organu prowadzącego daną szkołę. W konsekwencji za rażąco naruszającą ww. normę uznać należy uchwałę, która kieruje wsparcie wyłącznie do uzdolnionych uczniów "zamieszkałych na terenie Gminy Żelazków lub uczęszczających do szkół dla których organem prowadzącym jest Gmina Żelazków", jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

Przyjęcie, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, oznacza iż musi ona znajdować oparcie w przepisie rangi ustawowej zawierającym stosowne upoważnienie do jej ustanowienia. Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest zatem normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Jednocześnie ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne, nie może się opierać na domniemaniu zawierania materii w nim niewyrażonych czy też stosowaniu wykładni rozszerzającej bądź celowościowej. Niedopuszczalne jest bowiem domniemanie kompetencji prawodawczych, a nieprecyzyjność upoważnienia powinna być interpretowana jako jego nieudzielenie w danym zakresie. Zakres i przedmiot regulacji powinny zostać precyzyjnie określone w upoważnieniu, ponieważ akty prawa miejscowego mogą regulować sytuację prawną obywateli (por. wyrok WSA w Warszawie z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2261/19, CBOSA).

Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi zatem istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętej regulacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec 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
Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Żelazków

Wójt Gminy Żelazków