



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 8 grudnia 2023 r.

Poz. 11472

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.573.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

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.)

orzekam

nieważność § 1 w zakresie zwrotu: „zamieszkałych na terenie Gminy Przykona”, § 3 ust. 1 pkt 1, § 4 ust. 2 pkt 2, § 10, § 12 ust. 1 uchwały nr 0007.479.2023 Rady Gminy Przykona z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia gminnego Programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół ponadpodstawowych zamieszkałych na terenie Gminy Przykona - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 października 2023 r. Rada Gminy Przykona podjęła uchwałę nr 0007.479.2023 w sprawie przyjęcia gminnego Programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół ponadpodstawowych zamieszkałych na terenie Gminy Przykona, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 90 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 listopada 2023 r.

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

Na podstawie przepisu art. 90t ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.), dalej jako „ustawa”, 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 powyższego 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 szczegółowe warunki, na jakich jest udzielana stosowna pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach.

Tymczasem treść ocenianej uchwały wskazuje, iż znajdują się w niej zapisy dotyczące zarówno lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży wydawanego na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy, będącego aktem kierownictwa wewnętrznego, jak również zapisy typowe dla uchwały wydawanej na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy, będącej aktem prawa miejscowego. Z uwagi na odmienny charakter obu uchwał, za wadliwe prawnie należy uznać łączenie obu upoważnień do wydania ww. uchwał w jednym akcie prawnym. Jednakże biorąc pod uwagę zapis § 15 uchwały, w którym rada przewidziała obowiązek publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, organ nadzoru uznał, że połączenie w omawianym przypadku regulacji stanowiącej prawo miejscowe oraz regulacji, która nie należy do tej kategorii, nie skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały.

Jednakże w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera inne istotne naruszenia prawa.

Jej analiza wskazuje, że Rada Gminy Przykona nieprawidłowo określiła zakres podmiotowy tej uchwały. Jak bowiem wynika z treści § 1 i § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, skierowana ona została do uzdolnionej młodzieży zamieszkałej na terenie Gminy Przykona. Tymczasem z treści art. 90t ust. 4 ustawy wynika, iż zarówno program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, jak i ustanowione na jego podstawie świadczenia (w tym stypendia) powinny być kierowane do dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na ich miejsce zamieszkania. Tym samym tego typu pomoc dedykowana jest dla dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, niemniej nie tylko do dzieci i młodzieży zamieszkałej na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, tutaj Gminy Przykona.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 11 stycznia 2023 r., III SA/GI 825/22 CBOSA, wskazał: "(...) organ jednostki samorządu terytorialnego ma prawo tworzyć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (...). Program wsparcia powinien być ustalony w taki sposób, żeby zapewnić pomoc uczniom uzdolnionym - wszystkim uczniom pobierającym naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania ucznia. Ustawodawca nie wprowadził różnicowania z uwagi na status zamieszkiwania uczniów. Zatem z pomocy korzystają mają uczniowie szkół działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na ich miejsce zamieszkania. Z regulacji ustawowej wynika, że nie jest istotne miejsce zamieszkania danego ucznia, lecz jedynie fakt, że pobiera naukę w szkole na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji, uchwała programowa nie może wyłączyć uczniów niezamieszkujących na terenie Gminy (...) z uzyskania pomocy. Uczniowie ci bowiem z mocy ustawy znajdują się w kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy wynikającej z programu w formie stypendium. Pomoc ta jest udzielana po spełnieniu dodatkowych wymogów, określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu potrzeb edukacyjnych na danym obszarze. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę kceptuje stanowisko organu nadzoru, zgodnie z którym Rada Gminy (...) nie miała ustawowego umocowania do modyfikowania określonego w ustawie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy stypendialnej. Ustawodawca nie uzależnił bowiem uprawnień uczniów do tej pomocy od zamieszkiwania w gminie (...). Regulacja zaskarżonej uchwały stanowi więc w tym punkcie istotne naruszenie prawa, polegające na wadliwym określeniu jej adresatów, które w sposób niedopuszczalny modyfikuje normy ustawowe. W ocenie Sądu, akt ten pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisem art. 90t ust. 4 u.s.o. Sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, wynika bowiem wprost z porównania treści przepisu z uregulowaniem zawartym w zaskarżonej uchwale".

Podobnie wypowiedział się w przedmiotowej kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 29 czerwca 2021 r., II SA/OI 289/21, CBOSA: "Z regulacji art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. oraz art. 90t ust. 4 u.s.o. wynika, że organ jednostki samorządu terytorialnego ma prawo tworzyć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (...). Jedynym kryterium przy tworzeniu takiego programu, przewidzianym przez ustawodawcę, jest kategoria posiadania przez ucznia cechy uzdolnienia. Wynika z tego, że intencją ustawodawcy jest zapewnienie pomocy uczniom uzdolnionym. Program wsparcia powinien być ustalony w taki sposób, żeby zapewnić pomoc uczniom uzdolnionym - wszystkim uczniom pobierającym naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania ucznia, jak też bez względu na organ prowadzący szkołę".

W § 4 ust. 2 uchwały Rada Gminy Przykona postanowiła, iż „Stypendium za wybitne osiągnięcia w sporcie może otrzymać uczeń, który spełnia łącznie warunki o których mowa w § 3 ust. 1 oraz: 1) uzyskuje udokumentowane wysokie wyniki sportowe (do trzeciego miejsca) we współzawodnictwie organizowanym przez związki sportowe na szczeblu wojewódzkim, krajowym i międzynarodowym;

2) uzyskuje co najmniej dobrą ocenę zachowania w okresie poprzedzającym okres, w którym przyznaje się to stypendium."

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis w zakresie uzależniającym przyznanie pomocy od oceny z zachowania rażąco narusza normę art. 90t ustawy. Wolą ustawodawcy jedynie kryterium bycia uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce, czy wyniki sportowe, powinno stanowić podstawę wsparcia uzdolnionego ucznia. Przepisy ustawy 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/Ol 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 § 10 uchwały zapisano: „a.1.1.1.Stypendysta traci prawo do przyznanego stypendium: 1) z chwilą skreślenia z listy uczniów, 2) powzięcia informacji o złożeniu nieprawdziwych danych, 3) z chwilą zmiany miejsca zamieszkania poza teren Gminy Przykona. 2. Uprawniony zobowiązany jest do powiadomienia na piśmie Wójta Gminy Przykona o ustaniu przyczyn uzasadniających przyznanie stypendium, wymienionych w ust. 1. 3. Ustanie wypłaty stypendium następuje od miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła utrata prawa do stypendium. 4. Decyzję o utracie stypendium podejmuje Wójt Gminy Przykona z urzędu lub na wniosek Komisji Stypendialnej określonej w § 8”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe uregulowania dotyczące pozbawienia ucznia stypendium narusza w sposób istotny normę kompetencyjną zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy. W świetle powołanego przepisu ustawy rada posiada uprawnienie jedynie do określenia sytuacji, w których stypendium zostanie przyznane, a nie stanowienia o zasadach pozbawiania ucznia przedmiotowego świadczenia czy zasad jego zwrotu. Rada jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, a zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 stycznia 2022 r., IV SA/Po 914/21, CBOSA).

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego musi 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). 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.

W § 12 ust. 1 uchwały rada postanowiła: „Sprawy nie uregulowane niniejszym Programem rozstrzyga Wójt Gminy Przykona”.

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis stanowi niedopuszczalne przeniesienie delegacji ustawowej na organ wykonawczy gminy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 9 marca 2021 r., sygn. akt: II SA/Ol 32/21, CBOSA). Delegacja zawarta w art. 90t ust. 4 ustawy obejmuje uprawnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych warunków, form i zakresu pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach. Zatem do wyłącznej kompetencji rady gminy należy określenie wszelkich warunków, od spełnienia których zależeć będzie przyznanie stypendium dla uzdolnionego ucznia oraz określenie zasad jego przyznawania.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Przykona

Wójt Gminy Przykona