



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 stycznia 2025 r.

Poz. 647

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.67.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/119/2024 Rady Miasta Wisła z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania poszczególnych form wspierania edukacji uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach w ramach „Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży w Gminie Wisła”, w całości – jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Wisła określiła szczegółowe warunki przyznawania poszczególnych form wspierania edukacji uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach w ramach „Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży w Gminie Wisła” stanowiące Załącznik do uchwały (§ 1 uchwały).

W podstawie prawnej uchwały Rada przywołała m.in. art. 90t ust. 4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2024 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z przepisem art. 90t ust. 1 i ust. 4 ustawy:

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 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. Wobec powyższego, 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Delegacja zawarta w art. 90t ust. 4 ustawy obejmuje uprawnienie dla rady gminy do określenia szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach. Zatem do kompetencji rady gminy należy określenie wszelkich warunków, od których spełnienia zależeć będzie skuteczne przyznanie stypendium (nagrody) dla zdolnego ucznia oraz ustalenie porządku jego przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniający określoną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w § 1 i § 2 Załącznika Rada postanowiła, że:

§ 1. Niniejszy program ma na celu wspieranie uzdolnionych uczniów, którzy dzięki swojej pracy uzyskują bardzo dobre wyniki i wybitne osiągnięcia, oraz których wiedza wykracza poza wymagania programowe szkół, w których się kształcą.

§ 2. W ramach programu Burmistrz Miasta Wisła:

- 1) przyznaje, wybitnie uzdolnionym uczniom, nagrodę finansową - Nagrodę im. Jana Bujaka,*
- 2) przyznaje, wyróżniającym się uczniom, nagrody rzeczowe/karty podarunkowe,*
- 3) zapewnia promocję osiągnięć nagrodzonych uczniów i studentów.*

Regulacja ta w sposób oczywisty narusza konstytucyjną zasadę jasności i przejrzystości prawa (art. 2 Konstytucji RP). Zarówno z tytułu, jak i podstawy prawnej, a przede wszystkim z treści pozostałych postanowień Załącznika wynika, iż uchwała ta stanowi wykonanie delegacji wynikającej z przywołanego wyżej art. 90t ust. 4 ustawy tj. 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, oraz tryb postępowania w tych sprawach, nie zaś upoważnienia zawartego w przepisie art. 90t ust. 1 tejże ustawy tj. nie stanowi lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Zatem treść Załącznika do uchwały w tym zakresie wprowadza w błąd adresatów co do treści uchwały.

Niezależnie od powyższego wskazać należy na szereg naruszeń prawa o charakterze istotnym, zawartych w dalszej części Załącznika.

I tak, w rozdziale 1 Załącznika określono zasady i tryb przyznawania nagrody im. Jana Bujaka.

Zgodnie z art. 61 § 1 i § 2 kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może, ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie niez uzyskania zgody – postępowanie umorzyć. Stroną postępowania administracyjnego jest, zgodnie z treścią art. 28 kpa, każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem stroną postępowania o przyznanie nagrody o której mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie nagrody jest uczeń (absolwent), działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego.

Tymczasem Rada postanowiła w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały, że z wnioskiem o przyznanie ww. nagrody może wystąpić:

- 1) Burmistrz Miasta Wisła,
- 2) Komisja Oświaty, Zdrowia i Spraw Socjalnych Rady Miasta Wisła,
- 3) szkoły,

4) stowarzyszenia, związki, kościoły, a także inne organizacje pozarządowe działające na terenie Miasta Wisła,

5) grupa co najmniej 20 mieszkańców Wisły.

Tym samym Rada nie tylko rozszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o podmioty nie będące stronami, ale co gorsza, pozbawiła legitymacji procesowej jedyną faktyczny uprawniony podmiot tj. ucznia (absolwenta). Tym samym doszło nie tylko do przekroczenia upoważnienia zawartego w art. 90t ust. 4 ustawy, ale również naruszenia przepisu art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego.

Podobnie w treści § 10 ust. 6 załącznika do uchwały Rada, bez podstawy prawnej, rozszerzyła krąg podmiotów, uprawnionych do złożenia wniosku o Nagrodę Burmistrza Miasta Wisła oraz Wyróżnienie Burmistrza Miasta Wisła, o dyrektora szkoły z terenu Gminy Wisła.

Dalej wskazać należy, iż z treści art. 90t ust. 4 ustawy nie wynika co prawda niedopuszczalność powołania komisji weryfikującej wnioski o przyznanie nagrody, tu: kapituły, należy to jednak wyłącznie do uprawnień organu wykonawczego gminy, w przypadku uznania przez niego, że powołanie takiej komisji przyczyni się do prawidłowego wykonania uchwały. (por. m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 czerwca 2021 r. II SA/OI 273/21, LEX). Tym samym wszelkie postanowienia Załącznika odnoszące się do kapituły tj. § 5 i § 6 ust. 1 wykraczają poza przyznane Radzie upoważnienie i tym samym naruszają prawo w sposób istotny.

Za wykraczającą poza upoważnienie z art. 90t ust. 4 ustawy należy uznać także regulację § 7 ust. 1 Załącznika do uchwały, bowiem zapis, iż: „Środki z przeznaczeniem na wypłatę Nagrody im. Jana Bujaka ustala się w budżecie Miasta Wisła” pozbawiony jest charakteru normatywnego. Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, mają one charakter wyłącznie informacyjny. W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisie załącznika do uchwały nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 90t ust. 4 ustawy, dlatego nie sposób zaliczyć ich do szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach

Dalej wskazać należy, iż Rada nie określiła wysokości Nagrody Burmistrza Wisła. Oznacza to, że Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, co przesądza o konieczności zakwestionowania uchwały w całości. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że *Kompetencja dotycząca określania wysokości stypendiów przysługuje radzie gminy. To rada, jak wynika z treści art. 90t ust. 4 u.s.o., określa „formy i zakres tej pomocy”, zatem to rada ustala czy będzie to pomoc pieniężna czy rzeczowa oraz jej zakres pod pojęciem, którego znajduje się wysokość pomocy pieniężnej. Brak określenia w uchwale zakresu przyznawanej pomocy, tj. wysokości stypendium, przy jednoczesnym scedowaniu tej kompetencji na organ wykonawczy stanowi naruszenie prawa. Przepis art. 90t ust. 4 u.s.o. nie przyznaje organowi wykonawczemu gminy kompetencji do określenia wysokości stypendiów* (wyrok WSA w Poznaniu z dn. 6 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 1061/18). Co prawda, w § 11 ust. 2 Rada postanowiła, że *nagrodzeni uczniowie otrzymują od Burmistrza Miasta Wisła nagrodę rzeczową/kartę podarunkową o wartości nieprzekraczającej 800,00 zł. oraz list gratulacyjny*, jednakże działanie to nie może zostać uznane za prawidłowe, bowiem organ stanowiący określił jedynie górną granicę wysokości nagrody, pozostawiając ostatecznej ustalenie jej wysokości organowi wykonawczemu i to w zasadzie w sposób dowolny, co stanowi niedozwoloną subdelegację kompetencji.

Analogiczny zarzut podnieść należy w odniesieniu do Wyróżnienia Burmistrza Wisła, przy czym w przypadku tego świadczenia w ogóle nie określono jego wysokości ani formy. Jednocześnie, gdyby nawet przyjąć, iż postanowienia § 11 ust. 2 Załącznika odnoszą się zarówno do Nagrody, jak i Wyróżnienia, to również nie sposób uznać, iż w sposób prawidłowy Rada określiła wysokość Wyróżnienia, gdyż jak wskazano wyżej regulacja ta jest wadliwa.

W przepisie § 10 ust. 4 Rada postanowiła, że: *Uczeń, który nie spełnia wymaganych kryteriów do uzyskania Nagrody Burmistrza Miasta Wisła, może otrzymać Wyróżnienie Burmistrza Miasta Wisła z uwagi na inne osiągnięcia w ostatnim roku szkolnym, które zasługują na wyróżnienie, w szczególności uzyskanie świadectwa z wyróżnieniem na zakończenie ostatniego roku szkolnego, wysokie osiągnięcia w konkursach lub zawodach sportowych. Wskazanie takiego ucznia do Wyróżnienia Burmistrza Miasta Wisła musi zostać poparte pozytywną opinią rady pedagogicznej szkoły.*

Redakcja tego przepisu poprzez użycie zwrotu „w szczególności” jak i posłużenie się pojęciami niezdefiniowanymi np. „wysokie osiągnięcia”, w istocie wyklucza możliwość ustalenia jakie kryteria należy spełnić, by wyróżnienie otrzymać. W praktyce ostateczną decyzję o przyznaniu tego świadczenia pozostawiono

swobodnemu uznaniu organu wykonawczego, co w sposób oczywisty należy uznać za niedopuszczalne. Tym samym nie tylko nie wypełniona została delegacja ustawowa, ale też naruszono zasadę zaufania obywateli do organów państwa oraz nie dopełniono obowiązku określoności i jasności prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Wreszcie za niedopuszczalne i wykraczające poza delegację z art. 90t ust. 4 ustawy należy uznać postanowienia § 10 ust. 5 określające maksymalną liczbę uczniów, którzy mogą otrzymać wyróżnienie. Świadczenia wynikające z uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 90t ust. 4 nie mogą być limitowane i przysługują każdemu uczniowi, który spełnia warunki do ich przyznania.

Zgodnie z § 12 ust. 1 załącznika do uchwały *Informacja o nagrodzonych uczniach zamieszczana jest na stronie internetowej Wisły oraz w miesięczniku Echo Wisły*. W ocenie organu nadzoru powyżej przytoczony przepis załącznika do uchwały pozbawiony jest charakteru normatywnego. Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, mają one charakter wyłącznie informacyjny. W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisie załącznika do uchwały nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 90t ust. 4 ustawy, dlatego nie sposób zaliczyć ich do szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach.

Zgodnie z § 12 ust. 2 Załącznika *Wszelkie niejasności wynikające ze stosowania zapisów § 10 rozstrzyga się na korzyść ucznia*. Powyżej przytoczony przepis wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 90t ust. 4 ustawy. Na mocy bowiem tego przepisu Rada nie została upoważniona do określenia zasad dokonywania interpretacji przepisów zawartych w uchwale.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/119/2024 Rady Miasta Wisła z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania poszczególnych form wspierania edukacji uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach w ramach „Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży w Gminie Wisła” – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Już tylko na marginesie podkreślić należy, iż część powyższych uchybień stanowi powtórzenie regulacji zakwestionowanych rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 13 lipca 2024 roku Nr NPII.4131.1.742.2023 stwierdzającym nieważność uchwały Nr LVIII/890/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania poszczególnych form wspierania edukacji uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach w ramach „Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży w Gminie Wisła” w całości.

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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz