



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.742.2023

WPLYNĘŁO
URZĄD MIEJSKI W WISŁE
BIURO PODAWCZE

13. 07. 2023

Ilość załączników 0 14 91 2023

podpis

RM/MZEAS
JL

Katowice, dnia 13 lipca 2023 r.

Rada Miasta Wisła

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam 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, jako sprzecznej z art. 90t ust.1 pkt 2 w związku z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230), zwanej dalej "ustawą".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 czerwca 2023 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr LVIII/890/2023 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". Program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży w Gminie Wisła stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako „Program”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 czerwca 2023r.

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 przekroczono 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.

Przed wszystkim należy zauważyć, iż z przepisów uchwały nie wynika wysokość Nagrody Burmistrza Miasta Wisła, co stanowi istotne naruszenie prawa. 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).

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne wady prawne.

Zgodnie z § 1 Programu Rada Miasta postanowiła, iż: *Niniejszy program ma na celu wspieranie uzdolnionych uczniów i studentów, którzy dzięki swojej pracy uzyskują bardzo dobre wyniki i wybitne osiągnięcia, oraz których wiedza wykracza poza wymagania programowe szkół, w których się kształcą.*

Ponadto zasady przyznawania stypendium przez jednostkę samorządu terytorialnego dla studentów określa art. 96 ustawy z dnia 30 sierpnia 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022r. poz. 574 z późn. zm.). Na podstawie tego upoważnienia ustawowego Rada Miasta może podjąć odrębną uchwałę, natomiast brak jest podstaw do objęcia jednym aktem prawnym zasad przyznawania nagród dla uczniów i studentów z uwagi na odmienny zakres delegacji ustawowej w ustawie o systemie oświaty i w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Powyższa argumentacja przesądza również o wadliwości przepisów: § 2 pkt 1 w zakresie wyrazów: „i studentów”, pkt 2 w zakresie wyrazów: „i studentów”, § 3 ust. 1 w zakresie wyrazów: „lub studentowi szkoły oraz lub studentowi”, § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów: „lub studentowi”, § 4 ust. 2 pkt 3 w zakresie wyrazów: „szkoły wyższe,” § 4 ust. 5 pkt 1 w zakresie wyrazów: „lub studenta”, § 4 ust. 5 pkt 2 w zakresie wyrazów: „lub studenta”, pkt 5 w zakresie wyrazów: „lub studentów”, § 8 Programu w zakresie wyrazów: „lub studenta”.

Zgodnie z przepisem § 9 Programu: *Ilekcioć w niniejszym rozdziale jest mowa o uczniach, to należy przez to rozumieć uczniów klas IV-VIII szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Wisła, a także absolwentów, którzy ukończyli te szkoły w ostatnim roku szkolnym.*

Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie wprowadził różnicowania z uwagi na organ prowadzący szkołę, do której uczęszcza uczeń. Ustawa nie różnicuje placówek oświatowych na szkoły prowadzone przez daną gminę (tzw. szkoły publiczne) i szkoły, których nie prowadzi dana gmina (czyli szkoły prywatne i inne szkoły publiczne – nie prowadzone jednak przez gminę). Z pomocy korzystać 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 szkół niepublicznych (prywatnych) a także publicznych szkół niesamorządowych. Uczniowie ci bowiem z mocy ustawy znajdują się w kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy wynikającej z programu w określonej formie. Pomoc ta jest udzielana po spełnieniu dodatkowych wymogów, określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu potrzeb edukacyjnych na danym obszarze. Zatem Rada Miasta Wisła nie miała ustawowego umocowania do modyfikowania określonego w ustawie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy. Ustawodawca nie uzależnił bowiem uprawnień uczniów do tej pomocy od pobierania nauki tylko i wyłącznie w szkołach prowadzonych przez gminę.

Regulacja § 9 Programu stanowi więc w tym punkcie istotne naruszenie prawa, polegające na wadliwym określeniu jej adresatów, które w sposób niedopuszczalny modyfikuje normy ustawowe. W ocenie organu nadzoru przepis ten pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisem art. 90t ust. 4 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa należy ocenić postanowienie § 10 ust. 2 pkt 2 Programu, w którym Rada uzależniła możliwość przyznania dla uczniów uzdolnionych Nagrody Burmistrza Miasta Wisła od posiadania co najmniej bardzo dobrej oceny z zachowania na koniec ostatniego roku szkolnego. Tymczasem, w świetle uregulowań art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 ustawy, jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen, tytuł laureata albo finalisty konkursu. Rada nie może natomiast wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów m.in. związanych z oceną z zachowania. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16, stwierdzając, iż nie można uzależniać przyznania pomocy od oceny z zachowania. Regulamin, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 90t ust. 1 ustawy nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów. Jedynie kategoria bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Szczegółowe warunki udzielania pomocy 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.

W przepisie § 10 ust. 4 Programu Rada Miasta posłużyła się sformułowaniem „wysokie zaangażowanie w życie szkoły”. Tymczasem tego rodzaju przesłanka przyznania uzyskania nagrody jest sprzeczna z przepisem art. 90t ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy. Należy zaznaczyć, iż jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży.

Jak wskazuje przepis § 10 ust. 6 Programu *Informację o uczniach uprawnionych do otrzymania Nagrody Burmistrza Miasta Wisła oraz Wyróżnienia Burmistrza Miasta Wisła (wraz ze szczegółowym uzasadnieniem, dokumentami potwierdzającymi uzyskanie osiągnięć wykazanych w informacji - poświadczonymi za zgodność przez dyrektora placówki, oświadczeniem dyrektora szkoły o spełnianiu przez danego ucznia wymaganych kryteriów oraz - w przypadku Wyróżnienia Burmistrza Miasta Wisła - potwierdzeniem o uzyskaniu pozytywnej opinii rady pedagogicznej) dyrektorzy szkół przekazują w terminie do 31 sierpnia roku szkolnego, za który przyznawane jest wyróżnienie.*

Należy zauważyć, że nagrody, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego.

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 nieuzyskania 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 uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie nagrody jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego. W związku z czym należy zauważyć, iż powierzenie uprawnienia do inicjowania postępowania o przyznanie stypendium wyłącznie za pośrednictwem dyrektora szkoły bezpodstawnie ogranicza prawo do złożenia wniosku samemu zainteresowanemu tj. uczniowi. Tak sformułowany zapis powoduje, iż bierność dyrektora może uniemożliwiać przyznanie nagrody uczniom spełniających wymagania, jakie zostały nakreślone przez lokalnego prawodawcę.

Zgodnie z § 10 ust. 7 Programu *Kryteria, o których mowa w ust. 2 i 3, są podawane do wiadomości uczniów i ich rodziców (prawnych opiekunów) w sposób przyjęty w danej szkole*. W ocenie organu nadzoru powyżej przytoczony przepis § 10 ust. 7 Programu 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 w/w 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 § 13 ust. 2 Programu *W sytuacjach spornych interpretacji zapisów niniejszego rozdziału dokonuje Burmistrz Miasta Wisła*.

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 wskazywania Burmistrza jako kompetentnego do dokonywania interpretacji przepisów zawartych w uchwale.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności 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, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego