



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 września 2018 r.

Poz. 3791

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.209.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 sierpnia 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XL(209)2018 Rady Gminy Dynów z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów uczęszczających do szkół dla których organem prowadzącym jest Gmina Dynów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lipca 2018 r. Rada Gminy Dynów podjęła uchwałę Nr XL(209)2018 w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów uczęszczających do szkół dla których organem prowadzącym jest Gmina Dynów. W podstawie prawnej ww. uchwały powołano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 90t ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2018 r. poz. 1457).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 lipca 2018 r. Organ nadzoru przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie, którego zajął następujące stanowisko:

Rada Gminy Dynów uchwałą Nr XL(209)2018 przyjęła gminny program wspierania edukacji uzdolnionych uczniów uczęszczających do szkół oraz szczegółowe warunki udzielania pomocy, co stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały. Zgodnie z zapisem § 1 ust. 3 załącznika do uchwały program miał być realizowany poprzez przyznanie nagród w formie pomocy finansowej o nazwie „Nagroda Edukacyjna Wójta Gminy Dynów” (zwaną dalej nagrodą).

Zdaniem organu nadzoru, dla prawidłowego unormowania wskazanej materii uwzględnić należy przede wszystkim postanowienia przepisów szczególnych, zawartych w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z powołaną normą prawną w przypadku przyjęcia regionalnego lub lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (wskazanego w ust. 1 powołanego przepisu), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, 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.

Regulacje dotyczące nagród dla uczniów nie mogą zostać określone w oderwaniu od procedury przewidzianej w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Na podstawie wskazanego przepisu rada gminy powinna zatem w pierwszej kolejności przyjąć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy. Dopiero w następstwie przyjęcia powyższego aktu i w celu realizacji jego postanowień, rada określa szczegółowe warunki, na jakich udzielana jest ww. pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach. Jak wskazał w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 października 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, sygn. Akt: II SA/Bd 895/12 „w przepisie art. 90t.

ust. 4 omawianej ustawy, ustawodawca wskazał bowiem jednoznacznie, iż szczegółowe warunki udzielenia pomocy stypendialnej organ stanowiący określić może w przypadku przyjęcia programu, o którym mowa w ust. 1. Bez uprzedniego przyjęcia wspomnianego programu, organ nie jest zatem uprawniony do podjęcia uchwały w przedmiocie wskazanym w art. 90t ust. 4 ustawy”. Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. Akt: IV SA/Po 207/16).

Tymczasem kwestionowaną uchwałę Nr XL(209)2018 Rady Gminy Dynów, podjęto z pominięciem wymogów przywołanej regulacji. Pominięcie ustalonej ustawowo chronologii podejmowania aktów normujących kwestię wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, w ocenie organu nadzoru, jest istotnym naruszeniem prawa.

Niezależnie od powyższego uchybienia organ nadzoru stwierdza, że także poszczególne przepisy uchwały zawierają rozwiązania niezgodne z prawem.

Artykuł 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty ustanawiając kompetencję dla jednostek samorządu terytorialnego do określania szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu tej pomocy w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, w przypadku przyjęcia programów, o których stanowi ustęp pierwszy tego artykułu wiąże bezpośrednio uchwalone szczegółowe warunki udzielania pomocy dla dzieci i młodzieży z realizacją przyjętych programów lokalnych. Zatem przyjęte na mocy tego unormowania szczegółowe warunki służą realizacji m.in. lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Skoro zatem w przypadku Gminy Dynów program może dotyczyć jedynie jej mieszkańców, to przyznana na jego podstawie nagroda, również musi się odnosić jedynie do mieszkańców tej gminy (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 lipca 2017 r., II SA/Rz 594/17).

Program w § 1 wyklucza swoich mieszkańców uczących się w innych szkołach, niż podstawowa i gimnazjum nie prowadzonych przez Gminę Dynów. Takie postanowienia naruszają art. 90t ust. 1 w zw. z art. 4 ustawy o systemie oświaty bowiem wbrew brzmieniu art. 16 ust. 1 Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym - wykluczają część mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Nie negując prawa Rady Gminy Dynów do podjęcia uchwały regulującej omawiane zagadnienia, w rozważanej sprawie należy również zauważyć, iż unormowanie zawarte w § 1 ust. 3 Programu będącego załącznikiem Nr 1 do uchwały jest sprzeczne z prawem. W przepisie tym rada, określając warunki uprawniające do otrzymania przedmiotowej nagrody, wskazała, iż nagrodę mogą otrzymywać uczniowie szkół podstawowych od klasy piątej do ósmej oraz uczniowie gimnazjów funkcjonujących w szkołach podstawowych do roku szkolnego 2018/2019. Analizowane postanowienie uchwały należy uznać za naruszające wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa. Oznacza ona nakaz równego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych oraz dopuszcza wprowadzenie zróżnicowania, ale tylko, gdy jest ono uzasadnione (por. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., TK 22/97). Prawodawca nie może zatem określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Przyznając konkretne uprawnienia bądź przywileje, winien czynić to w stosunku do wszystkich podmiotów charakteryzujących się daną cechą wspólną, albo też zrezygnować z ich stosowania w stosunku do wszystkich podmiotów w ramach danej klasy. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą: po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami sprawiedliwości społecznej (por. wyrok TK z dnia 12 października 2000 r., TK 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185).

Należy zauważyć, że wolą rady jest, aby przy spełnianiu określonych w uchwale wymagań, nagroda była dostępna dla uczniów od piątych do ósmych klas szkół podstawowych oraz wszystkich klas gimnazjów funkcjonujących w szkołach podstawowych do roku szkolnego 2018/2019. A contrario oznacza, to, że regulacjami kwestionowanej uchwały nie są objęci uczniowie, którzy uczęszczają do klas I-IV szkoły podstawowej. Rada może, a nawet powinna różnicować wymagania, uprawniające do otrzymania nagrody, jednakże zakres tych zróżnicowań musi znajdować usprawiedliwienie, zważywszy na cechy prawne relewantne odnoszone do określonej kategorii adresatów, przy czym ową relewantność należy ocenić z punktu widzenia celów regulacji i innych wartości konstytucyjnie chronionych.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające różne traktowanie podmiotów posiadających te same cechy wspólne, umożliwiające sklasyfikowanie ich jako jednolitą grupę podmiotów. Zróżnicowanie wynikające jedynie z faktu uczęszczania do różnych klas szkoły podstawowej nie powinno oddziaływać na uprawnienia ucznia.

Zgodnie z art 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty kategoria bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Szczegółowe warunki udzielania nagród 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”.

Tymczasem w uchwale (§ 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XL(209)2018) ustanowiono zasady przyznawania nagrody dla uczniów za szczególne osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe, w których wskazano zakres podmiotowy udzielenia nagrody przyznanej zarówno za wyniki w nauce dla uczniów oraz osiągnięcia sportowe, czy artystyczne. Podstawą przyznawania nagród bądź stypendiów sportowych czy artystycznych są przepisy art. 31 ust.1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tj.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1436) oraz art. 7b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj.: Dz. U. z r. poz. 862). Zastosowanie przepisów powyższych ustaw jako norm kompetencyjnych i upoważniających do uregulowania zasad przyznawania Nagrody edukacyjnej, uzasadnia również szczególność tych norm w stosunku do normy z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, będącej w przypadku stypendiów sportowych i artystycznych normą ogólną. W tym przypadku znajdzie zastosowanie reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 7b ust 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej normują konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia stypendiów sportowych i artystycznych, i dlatego będą miały pierwszeństwo w stosowaniu przed normą zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jako normą *lex generali*, która dotyczy zasadniczo wszelkich stypendiów dla uzdolnionych uczniów. Zdaniem organu nadzoru, konsekwencją powyższego oraz konstytucyjnej zasady legalizmu jest możliwość ustanowienia przez radę stypendium za osiągnięcia w sporcie czy w działalności artystycznej w oparciu o normę wywiedzioną z w/w ustaw, które precyzują zapisy normy ogólnej zawarte w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z powyższego wypływa wniosek, że uchwały rady gminy podejmowane w oparciu o art. 90t ust. 4 w zw. z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty nie mogą swym zakresem obejmować zagadnień dotyczących stypendiów sportowych i artystycznych. Jeżeli bowiem ustanawiane przez Radę stypendium sportowe związane jest z osiąganymi wynikami sportowymi, a stypendium artystyczne za osiągnięcia w dziedzinie kultury i sztuki to bezpośrednie zastosowanie znajdzie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, co w takim wypadku wyklucza regulowanie tych zagadnień w uchwale podejmowanej na podstawie art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: IV S /Wr 169/14 oraz wyroku WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt: IV SA7G1186/17.

W kontekście uchwały podjętej przez Radę Gminy Dynów należy podnieść, że nie mogła ona regulować kwestii związanych z nagrodą za osiągnięcia sportowe i artystyczne.

Z kolei w § 3 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały regulujący zasady i tryb przyznawania nagrody niezasadnie powierza uprawnienie do inicjowania postępowania o przyznanie nagrody tylko dyrektorowi placówki oświatowej, pozbawiając prawa do złożenia wniosku o przyznanie nagrody samego zainteresowanego, tj. ucznia lub jego przedstawicieli ustawowych, spełniających kryteria określone w uchwale. Jak wskazano wyżej nagrody, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 i 2 K.p.a. 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 o systemie oświaty, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie nagrody jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego. Dyrektor szkoły nie mieści się w tym przypadku w pojęciu „strony postępowania”.

W § 2 uchwały Nr XL(209)2018 rada ustaliła wzór „Wniosku o przyznanie Nagrody Edukacyjnej Wójta Gminy Dynów”, który stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. Organ nadzoru zwraca uwagę, że delegacja wynikająca z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty uprawnia radę jedynie do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach. W ocenie organu nadzoru powyższa delegacja nie uprawnia rady do narzucania wnioskodawcom wzoru wniosku o przyznanie nagrody. Działanie takie musi być uznane za wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej, stanowiące istotne naruszenie prawa. Informacje, jakie wymogi muszą zostać spełnione, aby można było ubiegać się o nagrodę oraz jakie dokumenty na potwierdzenie powyższego muszą zostać przedstawione, powinny być zawarte w treści uchwały. Wzór wniosku można uznać jedynie za formę pomocy dla wnioskodawcy, której celem jest ułatwienie złożenia poprawnego wniosku. Jednocześnie wystąpienie o przyznanie nagrody bez użycia opracowanego wzoru, przy założeniu, że spełnione zostały wszystkie określone w uchwale wymagania, w opinii organu nadzoru nie może takiego wnioskodawcy dyskwalifikować.

Nie można też uzależniać przyznania pomocy od innych kryteriów, jak np. oceny zachowania. Szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty 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 dzieciom i młodzieży 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. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn.akt: IV Sa/Po 207/16). Rada nie może natomiast wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów, m.in. związanych z oceną z zachowania, jak uczyniła to w § 2 ust. 1 pkt 1) załącznika Nr 1 do uchwały, czy „zajęciach istotnych dla społeczności lokalnej” § 2 ust. 1 pkt 3) załącznika Nr 1 do uchwały. Z tych samych przyczyn niedopuszczalne jest przyznanie nagrody dla ucznia, który „wykazał się zaangażowaniem w zajęciach lekcyjnych i pozalekcyjnych szkoły lub zajęciach pozaszkolnych istotnych dla społeczności lokalnej”.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w rozstrzygnięciu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym. Wedle poglądu wyrażonego w orzecznictwie sądownoadministracyjnym powyższe uchybienia uchwały stanowią o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Stosownie bowiem do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art 92 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak