



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 1864

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.141.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXI/407/2024 Rady Gminy w Czerminie z dnia 23 lutego 2024r. w sprawie: określenia szczegółowych warunków wspierania edukacji uzdolnionych uczniów Szkół Podstawowych w Gminie Czermin, form i zakresu tego wsparcia oraz zasad i trybu postępowania w tych sprawach

Uzasadnienie

Rada Gminy w Czerminie podjęła w dniu 23 lutego 2024 roku uchwałę Nr LXI/407/2024 w sprawie: określenia szczegółowych warunków wspierania edukacji uzdolnionych uczniów Szkół Podstawowych w Gminie Czermin, form i zakresu tego wsparcia oraz zasad i trybu postępowania w tych sprawach. Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi „Regulamin przyznawania nagród Wójta Gminy Czermin za wyniki w nauce, osiągnięcia sportowe lub artystycznie dla uczniów szkół podstawowych w Gminie Czermin”, zwany dalej Regulaminem.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 5 marca 2024r.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowią przepisy art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 90t ust.1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (t. j. Dz.U. z 2022r. poz. 2230 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

I tak, przepis art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych (tj. innych niż wymienione we wcześniejszych punktach tego przepisu) sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W myśl natomiast przepisu art. 90t ust.1 pkt 2 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Przepis art.90t ust. 4 ustawy stanowi następnie, że 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.

W świetle przytoczonych wyżej przepisów ustawy podjęcie uchwały w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach musi być poprzedzone przyjęciem programu, o którym mowa w art. 90t ust.1 ustawy. Dopiero bowiem w następstwie przyjęcia takiego programu, organ stanowiący gminy w celu realizacji jego postanowień jest

uprawniony do określenia szczegółowych warunków, na jakich udzielana jest pomoc dzieciom i młodzieży, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach.

Rada Gminy w Czerminie przyjęła „Lokalny Program Wspierania i Edukacji Uzdolnionych dzieci i młodzieży Szkół Podstawowych na terenie Gminy Czermin” uchwałą Nr LVIII/396/2023 z dnia 22 grudnia 2023r., która została powołana w podstawie prawnej badanej uchwały. Podjęta w celu realizacji postanowień lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży uchwałą Nr LXI/407/2024 w sprawie: określenia szczegółowych warunków wspierania edukacji uzdolnionych uczniów Szkół Podstawowych w Gminie Czermin, form i zakresu tego wsparcia oraz zasad i trybu postępowania w tych sprawach w ocenie organu nadzoru nie wypełnia jednak prawidłowo upoważnienia wynikającego z przytoczonego wyżej przepisu art. 90t ust. 4 ustawy.

Stosownie do dyspozycji art. 90t ust. 4 ustawy rada gminy powinna m.in. określić formy i zakres pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 6 lipca 2021r. sygn. akt: II SA/OI 248/21 stwierdził, że cyt.: „ Brzmienie art. 90t ust. 4 u.s.o. wskazuje, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki, formy i zakres pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach. Zatem to do wyłącznej kompetencji rady gminy należy określenie wszelkich warunków, od spełnienia których zależeć będzie skuteczne przyznanie stypendium dla zdolnego ucznia oraz ustalenie porządku jego przyznawania, rozumianego jako system działań, uwzględniający określoną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. Ponadto, art. 90t ust. 4 u.s.o. wskazuje, że to rada ustala, czy będzie to pomoc pieniężna, czy rzeczowa oraz jej zakres, pod pojęciem którego mieści się także wysokość pomocy pieniężnej.”

Z przepisu art. 90t ust.4 ustawy wynika zatem niewątpliwie, że to rada gminy powinna jednoznacznie ustalić, czy przyznawana pomoc w oparciu realizowany w gminie program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży ma być pomocą rzeczową, czy pomocą pieniężną i jaka konkretnie jest jej wysokość. Należy mieć także na uwadze, że podejmowana na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy uchwała jest aktem prawa miejscowego, obowiązującego na obszarze gminy stosownie do art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy, realizując przyznane umocowanie do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie gminy bez względu na miejsce zamieszkania, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach, powinna zatem uregulować określoną w art. 90t ust. 4 materię kompleksowo, tak aby organ wykonawczy otrzymał jasno sprecyzowane ramy, w których ma się poruszać. Także adresaci przyjętego aktu, zawierającego przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinni znać swoją jednoznacznie określoną sytuację prawną. Rada gminy nie ma natomiast umocowania do scedowania na organ wykonawczy przyznanego jej przepisem art. 90t ust. 4 ustawy upoważnienia do określania form i zakresu pomocy przyznawanej dzieciom i młodzieży w oparciu o program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. „Kwestie związane z pomocą materialną dla uczniów regulują przepisy rozdziału 8a ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 90t ust. 4 tej ustawy, określanie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, form i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach zostało powierzone wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy. (por. wyroki WSA w Olsztynie z dnia 6 lipca 2021 sygn. akt: II SA/OI 356/21, z dnia 3 sierpnia 2021r. sygn. akt: II SA/OI 359/21 i z dnia 7 września 2021r. sygn. akt II SA/OI 357/21)

Tymczasem, w Rozdziale 2 Regulaminu pn. „Forma i zakres wsparcia” zawarto postanowienia, w myśl których: „w miarę możliwości nagrody będą przyznawane w formie finansowej” (pkt 1), „wysokość przyznawanych nagród uzależniona jest od wysokości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy Czermin oraz od ilości uczniów kwalifikujących się do ich przyznania” (pkt 2), „formy i wysokość nagrody w danym roku szkolnym ustalane są przez Wójta Gminy Czermin w drodze zarządzenia” (pkt 3).

Powyższe postanowienia Regulaminu, w których Rada Gminy nie określiła, stosownie do dyspozycji art. 90t ust. 4 ustawy zgodnie z przyznanym jej upoważnieniem, w sposób jednoznaczny i niebudzący żadnych wątpliwości form i zakresu pomocy udzielanej dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie Gminy Czermin lecz scedowała to uprawnienie na organ wykonawczy naruszają zatem powołany przepis ustawy. Stąd też w ocenie organu nadzoru, uchwała Nr LXI/407/2024 Rady Gminy w Czerminie z dnia 23 lutego 2024r. nie wypełnia prawidłowo dyspozycji przepisu art. 90t ust.4 ustawy w zakresie

określenia form i zakresu pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie Gminy Czermin, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

Uchwała zawiera także inne nieprawidłowości.

Zgodnie z treścią pkt 2 lit. b zawartego w Rozdziale 3 Regulaminu: „Uczeń kandydujący do nagrody z tytułu szczególnych osiągnięć w nauce powinien spełniać poniższe kryteria: być laureatem lub finalistą ogólnopolskiego konkursu, olimpiady przedmiotowej lub uzyskać wybitne osiągnięcia pozaszkolne, reprezentować szkołę indywidualnie lub grupowo na turniejach, rozgrywkach, olimpiadach na szczeblu powiatowym, wojewódzkim, krajowym, międzynarodowym.”

Przytoczone uregulowanie Regulaminu nie spełnia w ocenie organu nadzoru wymogów poprawnej legislacji. Podkreślenia bowiem wymaga, że art. 90t ust. 4 ustawy stanowi o obowiązku określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego szczegółowych warunków udzielenia pomocy. Wymienienie w sposób ciągły w przytoczonym wyżej przepisie Regulaminu kryteriów uprawniających do uzyskania nagrody z tytułu szczególnych osiągnięć w nauce, powoduje natomiast wątpliwości w jego interpretowaniu. Nie jest bowiem oczywiste, czy do przyznania takiej nagrody wystarczy sam fakt reprezentowania szkoły przez ucznia indywidualnie lub grupowo na turniejach, rozgrywkach, olimpiadach na szczeblu powiatowym, wojewódzkim, czy dopiero uzyskanie przez niego wybitnych osiągnięć w związku z reprezentowaniem szkoły uprawnia do otrzymania takiej nagrody. Ponadto, zawarte w przytoczonym przepisie Regulaminu ogólne sformułowanie „wybitne osiągnięcia pozaszkolne” jako określone przez Radę kryterium uprawniające do uzyskania nagrody jest pojęciem nieostrym, które wprowadza uznaniowość w zakresie ustalenia przez organ wykonawczy spełniania tego warunku. Podkreślenia natomiast wymaga, że zasada określoności regulacji prawnych wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05 (OTK-A 2006/10/148), odwołując się do prezentowanego w swoich wcześniejszych wyrokach stanowiska w kwestii znaczenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wymóg ten wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Tworzone przepisy powinny być zatem jasne i jednoznaczne. „Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312). „Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji. Odwołując się do powyższego, również przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji (wyroki TK z dnia 17 grudnia 2002 r., U 3/02, oraz z dnia 13 września 2005 r., K 38/04).

Zakwestionowania wymagają ponadto postanowienia zawarte w pkt 1 i 2 Rozdziału 5 Regulaminu, dotyczące rozpatrywania i opiniowania wniosków o przyznanie nagród przez „Komisję ds. Nagród dla uczniów szkół podstawowych w Gminie Czermin.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 15 czerwca 2021r. sygn. akt: II SA/OI 273/21 wskazał, że „z treści art. 90t ust. 4 u.s.o. nie wynika niedopuszczalność powołania komisji weryfikującej wnioski o przyznanie stypendium. Należy to jednak wyłącznie do uprawnień organu wykonawczego gminy, w przypadku uznania przez niego, że powołanie takiej komisji przyczyni się do prawidłowego wykonania uchwały.” Jeżeli zatem Wójt uzna, że powołanie komisji opiniującej wnioski o przyznanie nagród dla uczniów jest zasadne dla prawidłowego wykonywania uchwały podjętej na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy, to nie ma przeszkód, aby taką komisję powołał w ramach przysługujących temu organowi kompetencji do wykonywania uchwały. Analogicznie, zapisy Rozdziału 6 dotyczące zamieszczenia treści Regulaminu na stronach internetowych szkół podstawowych oraz na stronie BIP Gminy nie należą do kompetencji organu stanowiącego gminy lecz organu wykonawczego. Z tych samych

powodów jako nieuprawnione należy ocenić załączniki do Regulaminu Nr 2 i Nr 3, tj. wzór opinii Komisji ds. nagród dla uczniów szkół podstawowych w Gminie Czermin (Zał. Nr 2) i wzór dokumentu dotyczącego przyznania Nagrody Wójta Gminy Czermin (Zał. Nr 3). Należy bowiem mieć na uwadze uregulowanie w art. 30 ust.2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego to do zadań wójta należy określanie sposobu wykonywania uchwał. Natomiast w odniesieniu do Załącznika Nr 1 do Regulaminu, który stanowi wzór wniosku o przyznanie nagrody za wyniki w nauce /osiągnięcia sportowe /artystyczne organ nadzoru zwraca uwagę na fakt, iż wzór taki może jedynie mieć charakter pomocniczy i nie może być traktowany jako jedynie obowiązujący.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję stanowiącą, rada jest obowiązana uwzględnić wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru