



Poznań, 2020-01-28

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.597.2019.7

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

### orzekam

nieważność uchwały nr 157/XVII/2019 Rady Gminy Czerwonak z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Lokalnego programu wsparcia edukacyjnej i wychowawczej działalności szkół w Gminie Czerwonak” – ze względu na istotne naruszenie prawa.

### Uzasadnienie

Uchwała nr 157/XVII/2019 Rady Gminy Czerwonak w sprawie przyjęcia „Lokalnego programu wsparcia edukacyjnej i wychowawczej działalności szkół w Gminie Czerwonak” została podjęta na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 90g oraz art. 90t ust. 1 pkt 1, 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481, 1818 i 2197).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 grudnia 2019 r.

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

Uchwałą nr 157/XVII/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. (zwanej dalej „uchwałą”) Rada Gminy Czerwonak uchwaliła „Regulamin przyznawania grantu oświatowego i stypendiów w Gminie Czerwonak” stanowiący załącznik do ocenianej uchwały, zwany dalej „regulaminem”.

W § 1 uchwały zapisano: „Uchwała się »Lokalny program wsparcia edukacyjnej i wychowawczej działalności szkół w Gminie Czerwonak«, w którego skład wchodzi: granty oświatowe i stypendia”. Z § 2 uchwały wynika, że: „Szczegółowe warunki przyznawania grantów i stypendiów, ich zakres oraz tryb postępowania, a także osoby lub grupy osób uprawnione do otrzymania grantu lub stypendiów oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze określa Regulamin przyznawania grantów oświatowych i stypendiów w Gminie Czerwonak, stanowiący załącznik do uchwały”. Szczegółowe zasady przyznawania grantu oświatowego określono w § 1-6 regulaminu.

Zdaniem organu nadzoru powyższe uregulowania nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Podkreślenia wymaga iż 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) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji RP przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. akt U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13).

Tymczasem Rada Gminy Czerwonak podejmując ocenianą uchwałę wykroczyła poza granice delegacji ustawowej. Przepisy powołane w podstawie przedmiotowej uchwały nie upoważniają rady do ustanowienia regulacji dotyczących grantu oświatowego oznaczającego „ustaloną pulę środków finansowych, wyodrębnioną lub zwiększającą plan finansowy szkoły przeznaczoną na organizację projektów edukacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży, w formach pozalekcyjnych i pozaszkolnych” (§ 1 ust. 1 regulaminu). Organ nadzoru wskazuje, że za finansowanie szkół, odpowiada organ prowadzący, zgodnie z budżetem gminy, tj. w niniejszym przypadku Wójt Gminy Czerwonak. W związku z powyższym, regulamin, stanowiący załącznik do uchwały, należy uznać za sprzeczny z prawem. Regulamin ten określa w § 1-6 procedurę, w ramach której szkoły występują do wójta o dofinansowanie do planowanych przez nie dodatkowych zajęć edukacyjno-wychowawczych. W ocenie organu nadzoru, żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do podjęcia uchwały regulującej przyznawanie środków finansowych na działalność szkół, w szczególności podstawy takiej nie stanowią podane w podstawie uchwały art. 90g oraz art. 90t ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm., zwanej dalej „ustawą”). Z art. 90t ust. 1 ustawy wynika uprawnienie do wprowadzenia lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, czego rada nie uczyniła.

Zdaniem organu nadzoru, przepisy uchwały i regulaminu dotyczące przyznawania grantu oświatowego należy uznać za sprzeczne z prawem, z uwagi na brak podstaw prawnych do ich podjęcia.

Równocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 90t ust. 1 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci

i młodzieży. W świetle natomiast ust. 4 omawianego przepisu, w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, 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. Ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych. Następnie w oparciu o dany program organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien określić szczegółowe warunki, zakres oraz tryb wyrównywania szans edukacyjnych uczniów. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 13 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 692/19, zgodnie z którym: „Zestawienie treści wyżej powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że wprowadzenie uchwały, o której mowa w ust. 4 art. 90t OświatU musi być poprzedzone uchwałą programową podjętą na podstawie art. 90 ust. 1 pkt 2 OświatU. Powyższe wynika z użytego w art. 90 ust. 4 kwantyfikatora czasowego to jest »w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1«. Użyta forma czasu dokonanego, potwierdza uprzedni charakter uchwały programowej oraz jej odrębny byt prawny”.

Tymczasem, również pod tym względem badana uchwała narusza prawo w stopniu istotnym. W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż nie zawiera ona żadnej wiążącej, merytorycznej regulacji odnoszącej się do ustanowienia programu o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy. W § 1 uchwały wskazano jedynie, iż uchwała się „Lokalny program wsparcia edukacyjnej i wychowawczej działalności szkół w Gminie Czerwonak”, w którego skład wchodzi: granty oświatowe i stypendia. Natomiast zarówno w uchwale, jak i w załączonym regulaminie brak jest jakichkolwiek szczegółów, elementów tego programu. Program to „wykład pewnych założeń i wytycznych działania mającego te założenia realizować” (patrz: Słownik Języka Polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego dostępny pod adresem: [www.sjpd.pwn.pl](http://www.sjpd.pwn.pl)). Tymczasem przedmiotowa uchwała (w § 1) ogranicza się jedynie do stwierdzenia, iż dany program się uchwała, samego programu jednak nie zawiera. Powyższa regulacja jest w ocenie organu nadzoru niejasna, nieprecyzyjna i jako taka narusza art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Zdaniem organu nadzoru, brak uprzedniego określenia elementów programu, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy powoduje odpadnięcie podstawy prawnej pozwalającej na regulację przez radę gminy szczegółowych warunków udzielania pomocy, o których mowa w art. 90t ust. 4. Tym samym przepisy § 7-9 regulaminu naruszają prawo w stopniu istotnym, czyniąc koniecznym stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na § 4 uchwały, w którym zapisano: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.



W odróżnieniu od uchwały podejmowanej na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy, która stanowi akt prawa miejscowego, uchwała przyjęta na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 tej ustawy ma jedynie charakter programowy. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają kompetencję do tworzenia regionalnych lub lokalnych programów wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Program może być jedynie aktem ramowym określającym mniej lub bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu postępowania w danym zakresie, a w konsekwencji nie może on być utożsamiany z regulującymi to zagadnienie zasadami mającymi charakter powszechnie obowiązujących norm. Uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy nie jest zatem aktem generalnym, powszechnym i abstrakcyjnym. Nie należy ona również do innych aktów wymienionych w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – tym samym nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając na uwadze, że Rada Gminy podała również art. 90g ustawy jako podstawę prawną ocenianej uchwały organ nadzoru zaznacza, że jest to błędne przytoczenie ww. przepisu, który dotyczy innej materii, tj. stypendiów za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe. Funkcja tego przepisu jest diametralnie różna od charakteru pomocy udzielanej na podstawie art. 90t ust. 1 i 4 ustawy, której celem jest wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży czy też eliminowanie barier edukacyjnych. Próba przeniesienia norm wynikających z art. 90g ustawy do uchwały podejmowanej na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy może prowadzić do istotnych naruszeń prawa. Przykładowo, w § 7 ust. 5 regulaminu rada postanowiła: „Stypendia udziela się uczniom od klasy IV szkoły podstawowej, uwzględniając wyniki na zakończenie roku szkolnego, a w przypadku klasy VIII brane są pod uwagę wyniki klasyfikacji końcowej”. Powyższy zapis wyraźnie nawiązuje do art. 90g ust. 4 ustawy, zgodnie z którym: „Stypendium za wyniki w nauce nie udziela się uczniom klas I-III szkoły podstawowej oraz uczniom klasy IV szkoły podstawowej do ukończenia pierwszego okresu nauki”. Tymczasem w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 13 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 692/19 stwierdzono: „(...) w programach wyrównywania szans edukacyjnych nie może dochodzić do implementowania rozwiązań prawnych właściwych do przyznawania stypendiów za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, zgodnie z brzmieniem art. 90g ust. 4 OświatU, że stypendium za wyniki w nauce nie udziela się uczniom klas I-III szkoły podstawowej oraz uczniom klasy IV szkoły podstawowej do ukończenia pierwszego okresu nauki”. W powyższym wyroku sąd uznał również za niedopuszczalne zobowiązanie organu wykonawczego do powołania komisji stypendialnej. Tymczasem w § 7 ust. 2 i 3 oraz § 8 ust. 4 regulaminu przewidziano czynny udział takiej komisji w procedurze przyznawania stypendiów. Jest to przykład istotnego naruszenia prawa poprzez próbę zaimplementowania w badanej uchwale norm podobnych do tych, które wynikają z art. 90g ust. 6-8 ustawy, podczas gdy takie rozwiązania wychodzą poza zakres upoważnienia zawartego w art. 90t ust. 4 ustawy. Końcowo organ nadzoru zwraca uwagę na treść § 8 ust. 2 regulaminu, w którym rada przewidziała, że: „Warunkiem przyznania każdego ze stypendiów jest uzyskanie oceny co najmniej bardzo dobrej z zachowania”. Zamieszczenie powyższego przepisu nawet w prawidłowo wydanej uchwale na podstawie art. 90g ustawy naruszałoby prawo w stopniu istotnym, ponieważ jest to niedopuszczalna modyfikacja zapisu ustawowego, tj. art. 90g ust. 2 ustawy, zgodnie z którym jednym z warunków przyznania stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe jest uzyskanie co najmniej dobrej

oceny zachowania. Natomiast w przypadku uchwały wydawanej na podstawie art. 90t ust. 4 w ogóle niedopuszczalne jest uzależnienie udzielenia uczniowi pomocy od uzyskanej przez niego oceny z zachowania. Powyższy pogląd podzielił WSA w Poznaniu, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16, stwierdził: „(...) nie można uzależniać przyznania pomocy od oceny zachowania. Regulamin, o którym mowa w art. 90t ust. 1 u.s.o. jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 90t ust. 1 u.s.o. 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 stypendium powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych [kryteriów], niż określone w ustawie (...)”. Stanowisko to zostało zaprezentowane również w wyrokach WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 1061/18 oraz z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 322/19.

Zdaniem organu nadzoru badanej uchwały nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanych radzie gminy mocą art. 90t ust. 1 i 4 ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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  
(-) Łukasz Mikołajczyk  
*(dokument podpisany  
elektronicznie)*

Otrzymują:  
Rada Gminy Czerwonak  
Wójt Gminy Czerwonak