



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 24 października 2024 r.

Poz. 4486

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.345.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 22 października 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465) oraz art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024r. poz. 750 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VI/48/2024 Rady Gminy Lubaczów z dnia 18 września 2024r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXVIII/657/2024 Rady Gminy Lubaczów z dnia 3 kwietnia 2024r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania jednorazowego stypendium Gminy Lubaczów dla uczniów szczególnie uzdolnionych, pobierających naukę na terenie Gminy Lubaczów

Uzasadnienie

W dniu 18 września 2024r. Rada Gminy Lubaczów uchwałą Nr VI/48/2024 dokonała zmian w załączniku do uchwały Nr LXVIII/657/2024 z dnia 3 kwietnia 2024r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania jednorazowego stypendium Gminy Lubaczów dla uczniów szczególnie uzdolnionych, pobierających naukę na terenie Gminy Lubaczów.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 września 2024r. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 90t ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024r. poz. 750).

W dniu 30 września 2024r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze do niniejszej uchwały z uwagi na istotne naruszenia obowiązującego prawa.

Delegację ustawową do wydania aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym, jakim jest akt prawa miejscowego stanowi art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z przepisem art. 90t ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży (pkt 1) i wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (pkt 2). W myśl zaś ust. 4 tego przepisu 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 § 1 pkt 1 niniejszej uchwały Rada Gminy po ustępie 8 dodała nowy ustęp 9 w treści § 1 załącznika do uchwały Nr LXVIII/657/2024 (błędnie oznaczony jako pkt 9) o treści: „Ocenie osiągnięć uczniów oprócz wyników indywidualnych podlegają również wyniki osiągnięte w grupie, ale w tym przypadku stypendium, o którym mowa w § 1 pkt 6 regulaminu zostaje podzielone proporcjonalnie na wszystkich uczniów, którzy

brali udział w olimpiadach, konkursach turniejach lub festiwalach”. Przy czym, błędnie powołano się na pkt 6 regulaminu, gdyż ww. zmiana dotyczy ust. 6.

Zdaniem organu nadzoru, powyższy zapis dotyczący stypendium grupowego narusza w sposób istotny przepis art. 90 ust. 1 i 4 ustawy, gdyż kompetencja dotycząca określania wysokości stypendiów przysługuje Radzie. Rada, jak wynika z treści art. 90t ust. 4 ustawy określa „formy i zakres tej pomocy”. Zatem, to Rada ustala czy będzie to pomoc pieniężna czy rzeczowa oraz jej zakres pod pojęciem, którego bez wątplenia znajduje się wysokość pomocy pieniężnej. W przedmiotowej uchwale brak określenia zakresu przyznawanej pomocy, tj. wysokości stypendium przy jednoczesnym scedowaniu tej kompetencji na organ wykonawczy - Wójta Gminy Lubaczowa, stanowi naruszenie prawa. Przepis art. 90t ust. 4 ustawy nie przyznaje organowi wykonawczemu gminy kompetencji do określenia wysokości stypendiów, w tym przypadku do podzielenia kwoty 2500,00 zł „proporcjonalnie na wszystkich uczniów, którzy brali udział w olimpiadach, konkursach turniejach lub festiwalach”.

W dalszych postanowieniach analizowanej uchwały Rada dokonała zmian § 3 załącznika do uchwały Nr LXVIII//657/2024 w zakresie kryteriów przyznawania stypendium sportowego (§ 1 pkt 4) oraz § 4 załącznika - w zakresie kryteriów przyznawania stypendium artystycznego (§ 1 pkt 7), wprowadzając dodatkowe kryterium średniej ocen na świadectwie, co najmniej 4,0. Tym samym, zostały wprowadzone przez Radę Gminy Lubaczów do regulaminu nowe regulacje, skutkiem których wyłączono uczniów klas I - III szkół podstawowych pobierających naukę na terenie Gminy Lubaczów z możliwości ubiegania się o stypendium sportowe oraz artystyczne. Albowiem średnia ocen na świadectwie może być brana pod uwagę jedynie względem uczniów począwszy od klasy IV wzwyż. Analizowane postanowienia 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997r. sygn. akt 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 2000r. sygn. akt TK 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185).

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy może, a nawet powinna różnicować wymagania, uprawniające do otrzymania stypendium, 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. W przedmiotowej sprawie nie zachodzą jednak przesłanki uzasadniające różne traktowanie podmiotów posiadających te same cechy wspólne, umożliwiające sklasyfikowanie ich jako jednolitą grupę podmiotów. Różnicowanie wynikające jedynie z faktu uczęszczania do różnych klas szkoły podstawowej nie powinno oddziaływać na uprawnienia ucznia. Ponadto, zgodnie z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy kategoria bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne, wybitne osiągnięcia czy wyniki w dziedzinie sportu czy dziedzinie artystycznej powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Szczegółowe warunki udzielania stypendiów 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 ocenie organu nadzoru, z delegacji ustawowej określonej w art. 90t ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy, jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są ich uzdolnienia. Takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen, tytuł laureata albo finalisty konkursu. Regulamin, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 90t ust. 1 pkt 2 ww. 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 stypendium 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. Jednocześnie szczegółowe regulacje przedmiotowej uchwały dotyczące przyznania stypendium naukowego zawarte w § 1 pkt 3 (zmiana § 2 uchwały Nr LXVIII/657/2024), można ocenić jako usprawiedliwione z uwagi na kategorię pomocy uczniom (stypendium naukowe), gdyż Rada wprowadziła m.in. zmiany polegające na podwyższeniu średniej ocen w klasach V-VIII, zwiększeniu wymagań w zakresie dotyczącym pozostałych warunków koniecznych do uzyskania stypendium naukowego.

Na marginesie, należy zauważyć, że aby nie wykluczać uczniów klas I - III, Rada może, przykładowo, zróżnicować jego wysokość w związku brakiem średniej ocen w ww. klasach, zaś w klasach IV - VIII wprowadzić dodatkowe kryterium w postaci średniej ocen na świadectwie, co najmniej 4,0.

Reasumując, należy stwierdzić, że Rada - jako organ stanowiący - powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, a zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000r. sygn. akt K 25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141). W tym miejscu podnieść należy, iż katalog spraw przekazanych do uregulowania uchwałą rady gminy jest zamknięty i organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Podkreślić trzeba, iż ze względu na wyczerpujący charakter przywołanej regulacji, nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ stanowiący gminy nie posiada.

Ponadto, § 3 uchwały, zgodnie z którym: „Uchwała wchodzi w życie po jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.” narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów normatywnych (Dz. U. z 2019r. poz. 1461) w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W świetle przepisów art. 4 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Analizowana uchwała, w związku z rodzajem zawartych w niej norm prawnych, jest aktem prawa miejscowego i powinna podlegać wyżej wymienionym regułom publikacji. Tymczasem Rada Gminy zadecydowała, że uchwała będzie obowiązywać przed upływem 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym, co oznacza, że organ stanowiący w sposób nieuprawniony dokonał skrócenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały.

Podkreślenia wymaga, iż wejście w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dzienniku urzędowym z zachowaniem odpowiedniego terminu *vacatio legis*, ma na celu zapoznanie się z nowymi rozwiązaniami przez adresatów tychże norm. Wskazanymi przepisami ustanowiona została podstawowa zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Określono również wyjątki pozwalające na:

- skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni,
- pominięcie *vacatio legis*,
- nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć uznaniowej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może tak ustalić jedynie wtedy, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, dokonując skrócenia *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobligowany jest do wykazania tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. W omawianym przypadku nie zachodzą przesłanki przemawiające za zastosowaniem ww. wyjątku, co stanowi istotne naruszenie prawa. W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). Wskazany zapis uchwały narusza zasadę dobrej legislacji, jak również zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Za prawidłowe uregulowanie należy uznać takie według którego uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego oraz wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Według organu nadzoru regulacja § 3 uchwały zawiera nieuzasadnione odstępstwo od reguły 14 dniowego *vacatio legis*, co jest istotnym naruszeniem prawa w przedstawionym wyżej ujęciu i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Z tych względów stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Lubaczów jako naruszającej w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru