



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.646.2023

Katowice, dnia 1 czerwca 2023 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LXII/1303/23 Rady Miasta Katowice z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania Nagrody Prezydenta Miasta Katowice dla szczególnie wyróżniających się uczniów „Katowicki Diament Edukacyjny”, w całości, jako sprzecznej z art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2230), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LXII/1303/23 w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania Nagrody Prezydenta Miasta Katowice dla szczególnie wyróżniających się uczniów „Katowicki Diament Edukacyjny”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwał stanowi Regulamin przyznawania Nagrody Prezydenta Miasta Katowice dla szczególnie wyróżniających się uczniów „Katowicki Diament Edukacyjny”. Natomiast załączniki do regulaminu stanowią kryteria przyznawania ww. nagród (załącznik Nr 1 do Regulaminu) oraz wzór wniosku o przyznanie nagrody (załącznik Nr 2 do Regulaminu).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 maja 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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.

W tym miejscu należy wskazać, że organ nadzoru pismem z dnia 24 maja 2023 r., nr NPII.4130.6.65.2023, zwrócił się do Prezydenta Miasta Katowice z prośbą o udzielenie informacji, czy w obrocie prawnym funkcjonuje aktualny program lokalny wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy, a którego uchwalenie powinno poprzedzać podjęcie uchwały w przedmiocie regulaminu przyznawania ww. nagrody.

W odpowiedzi pismem z dnia 29 maja 2023 r., znak ES-II.4424.181.2023, Wiceprezydent Miasta Katowice wskazał, że *w mieście Katowice aktualnie nie funkcjonuje program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. Z 2022 r., poz. 2230 ze zm.) ponieważ uchwała nr XX/472/20 Rady Miasta Katowice z dnia 28 maja 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2020 r. poz. 4373) w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów dla dzieci i młodzieży w ramach Miejskiego Programu Stypendialnego dla Uczniów Szczególnie Uzdolnionych „Prymus” została uchylona uchwałą nr XLIX/1096/22 Rady Miasta Katowice z dnia 23 czerwca 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2022 r. poz. 4207).*

W ocenie organu nadzoru, niepoprzedzenie podjęcia przedmiotowej uchwały przyjęciem programu z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa. Przesądza to o nieważności wszystkich regulacji uchwały realizujących upoważnienie z art. 90t ust. 4 ustawy. Ponownie należy zasygnalizować, że dokonując oceny legalności aktu prawa miejscowego z przepisem art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy, to w świetle treści ust. 4 tego przepisu, ustalenie zasad przyznawania pomocy dla uzdolnionych dzieci i młodzieży, możliwe jest tylko wówczas, gdy wcześniej przyjęty został przez daną jednostkę samorządu terytorialnego lokalny program, o jakim mowa w art. 90t ust. 1 ustawy. Powyższe potwierdza, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w rozpoznawanej sprawie w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, a dopiero następnie w oparciu o dany program organ stanowiący tej jednostki powinien określić szczegółowe warunki, formy i zakres tej pomocy.

Przekładając powyższą wykładnię art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy na stan faktyczny przedmiotowej sprawy, należy jednoznacznie zaakcentować, że zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezydenta Miasta Katowice omawiana uchwała nie została poprzedzona programem wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy. Wobec powyższego, Rada Miasta Katowice nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z wyżej powołanego przepisu ustawy.

Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie znajduje odzwierciedlenie w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 961/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Stosownie do art. 90t ust. 4 ustawy 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. Przywołany przepis może stanowić podstawę do podjęcia uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g. Należy przy tym zwrócić uwagę, że art. 90t ust. 4 ustawy odsyła do ust. 1 tego artykułu. W związku z tym nie powinno budzić wątpliwości, że ustalenie zasad przyznawania pomocy dla uzdolnionych dzieci i młodzieży, możliwe jest wówczas, gdy wcześniej przyjęty został przez daną jednostkę samorządu terytorialnego regionalny lub lokalny program, o jakim mowa w art. 90t ust. 1 ustawy. Z powyższego wynika, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w rozpoznawanej sprawie w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero w następstwie przyjęcia powyższego aktu i w celu jego realizacji, rada określa szczegółowe warunki, na jakich jest udzielana stosowna pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach. Reasumując, wprowadzenie uchwały, o której mowa w ust. 4 art. 90t u.s.o. musi być poprzedzone uchwałą programową podjętą na podstawie art. 90 ust. 1 pkt 2 u.s.o. 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. (por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 734/20 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt IV SA/Wr 363/21; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Regulacja § 1 w zakresie sformułowania „mieszkających na terenie miasta Katowice” wraz z poprzedzającym go przecinkiem (zawarte we wprowadzeniu do wyliczenia) oraz § 2 w zakresie sformułowania „zamieszkałym w Katowicach” (zawarte we wprowadzeniu do wyliczenia) Regulaminu istotnie narusza art. 90t ust. 4 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacjach Regulaminu wskazała, co następuje:

§ 1. Celem Nagrody Prezydenta Miasta Katowice dla szczególnie wyróżniających się uczniów, mieszkających na terenie miasta Katowice jest: (...)

§ 2. Nagrodę przyznaje się uczniom zamieszkałym w Katowicach, którzy pobierają naukę w szkołach publicznych i niepublicznych zlokalizowanych na terenie miasta Katowice, w następujących grupach wiekowych: (...)

Artykuł 90t ust. 4 ustawy wprost wskazuje uprawnienie dla rady miasta do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, formy i zakres tej pomocy. Wobec powyższego, organ stanowiący miasta nie jest upoważniony do zawężenia kręgu podmiotowego osób uprawnionych do uzyskania przedmiotowych nagród poprzez wskazanie, że przyznawane są wyłącznie uczniom „zamieszkałym w Katowicach”, a nie uczniom pobierającym naukę na terenie Katowic bez względu na miejsce zamieszkania.

Dalej należy wskazać, że kryteria przyznawania ww. nagród określone w załączniku Nr 1 do Regulaminu - tabela – kolumna pn. „Postawy” oraz określone w części I pkt 5 lit. c oraz w części II

lit. c załącznika Nr 2 do Regulaminu stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisu art. 90t ust. 4 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacjach załączników do Regulaminu wśród kryteriów przyznawania nagród dla szczególnie wyróżniających się uczniów wskazała: ocenę z zachowania na świadectwie w bieżącym roku szkolnym; działalność społeczną (działalność wolontaryjna, charytatywna, obywatelska, praca na rzecz innych).

Należy wskazać, że kryteria niezwiązane z osiągnięciami w nauce nie mogą być uwzględniane w procedurze przyznawania stypendium na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy. Przepis ten *expressis verbis* stanowi, że stypendium (tu: nagroda) jest formą wsparcia adresowaną do "uczniów uzdolnionych". Zatem na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy jedynie kryterium bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce, powinno stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Przywołany przepis ustawy nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy, które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów, w tym kryterium oceny z zachowania na świadectwie w bieżącym roku szkolnym oraz działalności społecznej (działalność wolontaryjna, charytatywna, obywatelska, praca na rzecz innych). Wobec powyższego, 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".

Przedstawione powyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych (dot. stypendiów ale można analogicznie je zastosować do nagród określonych na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 1061/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wyjaśnił, że: (...) *nie można uzależniać przyznania pomocy dzieciom i młodzieży w formie stypendiów za wyniki w nauce i za szczególne osiągnięcia w konkursach, turniejach, i olimpiadach oraz zawodach sportowych od oceny z 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, niż określone w ustawie, kryterium "wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży".* (por. również wyrok ww. Sądu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 13 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 692/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 295/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również uznał, że *Katalog spraw przekazanych wskazanym przepisem upoważniającym do uregulowania uchwałą rady gminy jest zamknięty i tylko w ramach tego upoważnienia może być regulowany. Nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca co do innych kwestii, wykraczających poza upoważnienie ustawowe. Tym samym uzależnienie możliwości uzyskania stypendium za szczególne osiągnięcia w nauce od dodatkowej, całkowicie niezależnej i niezwiązanej z tymi osiągnięciami przesłanki w postaci oceny z zachowania, nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o systemie oświaty.*

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III

OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXII/1303/23 Rady Miasta Katowice z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie *określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania Nagrody Prezydenta Miasta Katowice dla szczególnie wyróżniających się uczniów „Katowicki Diament Edukacyjny”*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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