



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.12.34.2013.SP1

URZĄD MIASTA I GMINY
W CHOCIANOWIE
W P L Y N Ę Ł O

29. 04. 2013

KANCELARIA OGÓLNA

L.dz. ... 6522

Il. zał. Podpis

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 1 we fragmentach „i sporcie” oraz „których organem prowadzącym jest Gmina Chocianów”, § 3 ust. 1 we fragmencie „i sporcie”, § 3 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „lub zawodów sportowych”, § 3 ust. 4 we fragmencie „lub sporcie”, § 4 ust. 2 we fragmencie „lub sporcie” oraz § 4 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „i Rady Szkoły” uchwały Rady Miejskiej w Chocianowie Nr XXXII.214.2013 z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków wspierania edukacji uzdolnionych uczniów

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 we fragmentach „i sporcie” oraz „których organem prowadzącym jest Gmina Chocianów”, § 3 ust. 1 we fragmencie „i sporcie”, § 3 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „lub zawodów sportowych”, § 3 ust. 4 we fragmencie „lub sporcie”, § 4 ust. 2 we fragmencie „lub sporcie” oraz § 4 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „i Rady Szkoły” uchwały Rady Miejskiej w Chocianowie Nr XXXII.214.2013 z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków wspierania edukacji uzdolnionych uczniów.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Chocianowie na sesji w dniu 27 marca 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXII.214.2013 w sprawie ustalenia szczegółowych warunków wspierania edukacji uzdolnionych uczniów, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana przez Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów pismem z dnia 2 kwietnia 2013 r. (znak: RO.0007.32.2013) i wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 kwietnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 we fragmentach „i sporcie” oraz „których organem prowadzącym jest Gmina Chocianów”, § 3 ust. 1 we fragmencie „i sporcie”, § 3 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „lub zawodów sportowych”, § 3 ust. 4 we fragmencie „lub sporcie”, § 4 ust. 2 we fragmencie „lub sporcie” oraz § 4 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „i Rady Szkoły” uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w związku z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 ze zm.), § 119 ust. 1 i § 138 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 7 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 14a, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 14a powyższej ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Wskazano także art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że 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.

Z powyższych przepisów wynika, że Rada Miejska w Chocianowie jest władna do ustalenia szczegółowych warunków wspierania edukacji uzdolnionych uczniów. W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że Rada przyjęła przedmiotową uchwałę w oparciu o lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Program ten został

przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Chocianowie Nr XXXII.213.2013 z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół podstawowych i gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest Gmina Chocianów .

Mając na uwadze kwestionowane fragmenty § 1 (fragment " i sporcie "), § 3 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i ust. 4 oraz § 4 ust. 2 uchwały należy wskazać, że w trakcie oceny legalności przedmiotowej uchwały uwzględnienia wymagają dodatkowo regulacje innych aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym ustawy o sporcie, która w art. 31 ust. 3 zawiera upoważnienie do określenia przez organ stanowiący, w drodze uchwały, między innymi szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Z kolei, jak stanowi art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.

Powyższe oznacza, że w trakcie oceny legalności przedmiotowej uchwały mamy do czynienia z dwoma normami rangi ustawowej, które regulują kwestię nagród dla uczniów, tj.: art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Zdaniem organu nadzoru działając zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, Rada może ustanowić nagrodę za osiągnięcia w sporcie wyłącznie w oparciu o normę wywiedzioną z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Badając legalność przedmiotowej uchwały organ nadzoru oceniał m.in. kompleksowość realizacji wskazanej normy kompetencyjnej stanowiącej podstawę działania Rady. Ustalono, że Rada w treści przedmiotowej uchwały nie określiła zasad i trybu pozbawiania nagród za osiągnięcia sportowe oraz ich rodzajów i wysokości z uwzględnieniem znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągniętego wyniku sportowego, a stanowiła wyłącznie w zakresie przesłanek uzasadniających przyznanie nagrody. Zdaniem organu nadzoru, ustanawiając nagrody za osiągnięcia sportowe, Rada zobowiązana była wypełnić normę kompetencyjną w sposób kompleksowy.

Powyższe oznacza, że w przypadku, gdy wolą Rady było przyznanie uczniom nagród za osiągnięcia sportowe, określając zasady udzielania takich nagród, Rada zobowiązana była do uwzględnienia art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, a tym samym również do określenia zasad i trybu pozbawiania nagród i ich wysokości z uwzględnieniem znaczenia danego sportu oraz osiągniętego wyniku sportowego.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Chocianowie, normując kwestię nagród za osiągnięcia sportowe, zobowiązana była do dokonania kompleksowej regulacji zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdzie według § 119 ust. 1 na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej reguła „jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z § 138 ust. 1 w związku z § 143 powyższego rozporządzenia uchwała i zarządzenie mogą być wydane na podstawie kilku przepisów prawnych, o których mowa w § 134. W oparciu o ten przepis Rada może w jednej uchwale uregulować obie kwestie - na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Oznacza to, że kwestię wspierania edukacji uzdolnionych uczniów za szczególne osiągnięcia w sporcie Rada mogła uregulować w uchwale podjętej na podstawie wskazanego artykułu ustawy o systemie oświaty. Rada zobowiązana była jednak do uregulowania w takim przypadku obu kwestii w sposób wyczerpujący. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że Rada Miejska w Chocianowie nie zrealizowała w pełni normy kompetencyjnej zawartej w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, czym w sposób istotny naruszyła zasady techniki prawodawczej.

Ponadto Rada w § 1 uchwały przyjęła: " Ustala się szczególne warunki, formy i zakres oraz tryb postępowania w sprawie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży za szczególne osiągnięcia w nauce i sporcie, uczęszczających do szkół, których organem prowadzącym jest Gmina Chocianów , zamieszkałych na terenie Gminy Chocianów, zwanych Nagrodą Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów ."

Zgodnie z powyższym postanowieniem uchwały, Rada Miejska w Chocianowie objęła systemem wspierania edukacji jedynie uczniów uczęszczających do szkół, których organem prowadzącym jest Gmina Chocianów. Tym samym Rada pominęła uczniów uzdolnionych, będących mieszkańcami Gminy Chocianów, którzy

uczęszczając do innych szkół - na przykład publicznych prowadzonych przez inne jednostki samorządu terytorialnego bądź niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych.

Zdaniem organu nadzoru system wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży za szczególne osiągnięcia w nauce winien traktować wszystkich uzdolnionych uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Chocianów na tych samych zasadach. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wprowadzając szczegółowe warunki, formy i zakres oraz tryb postępowania w sprawie wspierania edukacji uzdolnionych uczniów, jest związany zasadą wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącą, że: "wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną". Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że krąg osób uprawnionych do uzyskania wsparcia - nagrody za szczególne osiągnięcia ucznia w nauce - ze środków pozostających w dyspozycji gminy powinien ograniczać się wyłącznie do jego mieszkańców. Rada nie posiada kompetencji do zawężenia kręgu takich osób uprawnionych wyłącznie do uczniów, uczęszczających do szkół, którym organem prowadzącym jest Gmina Chocianów. Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., w którym Sąd odniósł się do podobnego ograniczenia kręgu osób uprawnionych do otrzymania wsparcia wyłącznie do uczniów uczęszczających do szkół, których organem prowadzącym jest samorząd powiatu: "Rację ma także organ nadzoru uznając (...), że przedmiotowa uchwała narusza zasadę równego traktowania mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej, niezasadnie pomijając uczniów uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym nie jest Powiat." (sygn. akt III SA/Gd 394/11).

Następnie Rada, regulując elementy wniosku o przyznanie nagrody dla ucznia za szczególne osiągnięcia w nauce, w § 4 ust. 3 uchwały postanowiła: "Wniosek powinien zawierać:

- 1) imię, nazwisko, adres zamieszkania na terenie Gminy Chocianów osoby, dla której wnioskuje się o nagrodę,
- 2) uzasadnienie wniosku wraz z opisem osiągnięć ucznia w bieżącym roku szkolnym,
- 3) informację o wywiązywaniu się z podstawowych obowiązków ucznia (np. ocena z zachowania, działalność społeczna),
- 4) kopie dyplomów, wyróżnień, opinii itp. zdobytych przez ucznia i potwierdzających uzyskanie wysokiego wyniku,
- 5) opinię Rady Pedagogicznej i Rady Szkoły,
- 6) datę i podpis dyrektora szkoły."

W toku postępowania nadzorczego, w związku z powyższym zapisem uchwały, organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chocianowie z zapytaniem czy rady pedagogiczne i rady szkoły w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Chocianów, zostały wyposażone, w oparciu o przepisy właściwych statutów szkół, w kompetencję do opiniowania wniosków o przyznanie nagrody dla ucznia za szczególne osiągnięcia w nauce (pismo z dnia 12 kwietnia 2013 r. znak: NK-N.4131.12.34.2013.SP1-2). W odpowiedzi z dnia 18 kwietnia 2013 r. (znak: RO.0007.32.2013) Przewodniczący Rady przytoczył fragmenty statutów szkół oraz stwierdził, że w świetle ww. postanowień rady pedagogiczne szkoły zostały wyposażone w kompetencje do opiniowania wniosków o przyznanie nagrody dla ucznia za szczególne osiągnięcia w nauce. Przewodniczący natomiast nie odniósł się do uprawnień rad szkół w powyższym zakresie.

Art. 50 ustawy o systemie oświaty zawiera katalog kompetencji rady szkoły, stanowiąc przykładowo w ust. 2 pkt 4, że rada szkoły opiniuje plan pracy szkoły lub placówki, projekty innowacji i eksperymentów pedagogicznych oraz inne sprawy istotne dla szkoły lub placówki. Ponadto zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, statut szkoły lub placówki publicznej powinien określać w szczególności organy szkoły lub placówki oraz ich kompetencje.

Przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują kompetencji rady szkoły do opiniowania wniosków o przyznanie nagrody dla ucznia za szczególne osiągnięcia w nauce. Oznacza to, że kompetencja ta powinna zostać określona we właściwym statucie szkoły. Tymczasem zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w przytoczonym wcześniej piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chocianowie, statuty szkół prowadzonych przez Gminę Chocianów nie przewidują kompetencji rad szkół do opiniowania ww. wniosków.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Chocianowie nie była władna, na podstawie przyznanego upoważnienia, do regulowania w uchwale w sprawie ustalenia szczegółowych warunków wspierania edukacji uzdolnionych uczniów kompetencji rady szkoły do opiniowania wniosków o przyznanie nagrody dla ucznia za

szczególne osiągnięcia w nauce, w sytuacji gdy takiej kompetencji nie przewidują zarówno przepisy powszechnie obowiązującego prawa, jak i postanowienia właściwych statutów szkół.

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności § 1 we fragmentach „i sporcie” oraz „których organem prowadzącym jest Gmina Chocianów”, § 3 ust. 1 we fragmencie „i sporcie”, § 3 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „lub zawodów sportowych”, § 3 ust. 4 we fragmencie „lub sporcie”, § 4 ust. 2 we fragmencie „lub sporcie” oraz § 4 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „i Rady Szkoły” uchwały ze względu na ich podjęcie z istotnym naruszeniem między innymi art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

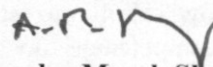
Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander Marek Skorupa