



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 12 maja 2025 r.

PN.III.4131.1.37.2025

**Pan
Damian Ledwig
Przewodniczący
Rady Gminy Zębowice
ul. Murka 2
46-048 Zębowice**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XI/90/2025 Rady Gminy Zębowice z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu nagradzania za szczególne osiągnięcia edukacyjne, sportowe, artystyczne i inne uczniów publicznej szkoły podstawowej w Gminie Zębowice – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Zębowice, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.) i art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r., poz. 750, z późn. zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) podjęła uchwałę nr XI/90/2025 w sprawie przyjęcia Regulaminu nagradzania za szczególne osiągnięcia edukacyjne, sportowe, artystyczne i inne uczniów publicznej szkoły podstawowej w Gminie Zębowice. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 kwietnia 2025 r.

Zgodnie z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Z normą prawną wynikającą z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty w bezpośrednim związku pozostaje przepis art. 90t ust. 4 tej ustawy, który stanowi, iż 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. Mając na uwadze łączne brzmienie ww. przepisów, należy podkreślić, iż ustawodawca wprost wymaga ściśle określonej kolejności działań uchwałodawczych podejmowanych przez organ stanowiący z art. 90t ustawy o systemie oświaty. Wykładnia literalna przepisu art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie pozostawia bowiem żadnych wątpliwości, iż w pierwszej kolejności jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do uchwalenia programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, a następnie celem jego realizacji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę dotyczącą warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach.

Charakter uprzedni uchwały programowej oraz jej odrębny byt prawny potwierdza jednoznacznie użyty przez ustawodawcę w ww. przepisie zwrot "*w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1*". Powyższe twierdzenie wynika również z licznego orzecznictwa sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 1950/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 1950/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt IV SA/Wr 363/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/OI 961/20). Należy również zaznaczyć, że uchwała programowa oraz uchwała w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach posiadają odmienne statusy prawne. Uchwała programowa

wydawana na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty stanowi bowiem akt kierownictwa wewnętrznego, natomiast uchwała w sprawie określenia warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach jest aktem prawa miejscowego.

W toku postępowania wyjaśniającego organ nadzoru pismem z dnia 23 kwietnia 2025 r. zwrócił się do Rady Gminy Zębowice z prośbą o informację, czy Rada przed podjęciem uchwały nr XI/90/2025 z dnia 14 kwietnia 2025 r. zrealizowała delegację ustawową wynikającą z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. W odpowiedzi na zapytanie, Przewodniczący Rady Gminy poinformował, iż podjęcie uchwały nie zostało poprzedzone przyjęciem stosownej uchwały z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Mając na uwadze powyższe, konieczne stało się wszczęcie postępowania nadzorczego prowadzącego do stwierdzenia nieważności powyższej uchwały w całości, a to wobec naruszenia przez Radę Gminy w Zębowicach art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Niniejszy przepis stanowi bowiem jednoznacznie, że lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży ma charakter uprzedni wobec uchwały dotyczącej określenia warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach. Powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 1950/21: *"Jeżeli bowiem ustawodawca wprost wskazuje na konieczność podjęcia, w przypadku ustalania zasad przyznawania pomocy stypendialnej dla uczniów dwóch odrębnych uchwał: jednej będącej aktem programowym (prawa wewnętrznego) i drugiej będącej aktem wykonawczym (prawa miejscowego) i zarazem określa chronologiczną kolejność ich podejmowania, to połączenie tych regulacji jednym aktem stanowi istotne naruszenie prawa"*. Pogląd taki jest przyjmowany jednolicie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2018 r., sygn. akt I OSK 379/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt IV SA/Wr 363/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 268/22). Rada Gminy Zębowice określając zatem w przedmiotowej

uchwale warunki udzielania pomocy, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach bez uprzednio uchwalonego odrębną uchwałą programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży postąpiła wbrew brzmieniu art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Dodatkowo i niezależnie od powyższego należy wskazać, że Rada Gminy Zębowice w analizowanej uchwale zawężyła krąg jej adresatów do uczniów klasy VIII publicznej szkoły podstawowej w Zębowicach, którzy mogą otrzymać nagrodę za osiągnięcia uzyskane w latach szkolnych IV -- VIII. Organ nadzoru zauważa jednakże, że ograniczenie nagrody jedynie do uczniów szkoły publicznej szkoły podstawowej, a co więcej - ograniczenie kręgu adresatów uchwały wyłącznie do uczniów klasy VIII jest sprzeczne z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, w wyroku z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 548/23: *"Zdaniem Sądu tego rodzaju lokalny program, jeżeli już jest tworzony, to ma dotyczyć wspierania edukacji wszystkich uzdolnionych dzieci i młodzieży. Pomijanie w kręgu adresatów takiego programu dzieci uczęszczających do klas I-III szkół podstawowych, stanowi niedopuszczalną dyskryminację i eliminację tych uczniów z grona jej adresatów. Przepis ustawy o systemie oświaty stanowi bowiem o uczniach pobierających naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego - niezależnie od miejsca zamieszkania. Jedynym kryterium wyznaczającym krąg podmiotowy uchwały jest więc pobieranie nauki na terenie danej gminy oraz bycie uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce, bez względu na to, do której klasy zdolny uczeń uczęszcza. Powyższa argumentacja znajduje pełne odniesienie również do ocenianego w niniejszej sprawie Regulaminu...(...). I dalej: "(...)...określając na podstawie art. 90t ust. 4 OświatU 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, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do ograniczenia kręgu adresatów takiej uchwały wyłącznie do uczniów klas IV-VII szkół*

podstawowych. Różnicowanie podmiotów wynikające jedynie z faktu uczęszczania do różnych klas nie może oddziaływać na uprawnienia ucznia."

Co więcej, Rada Gminy Zębowice w analizowanej uchwale nie określiła wysokości nagrody dla szczególnie uzdolnionych uczniów. W § 2 ust. 2 Regulaminu nagradzania uczniów za szczególne osiągnięcia edukacyjne, sportowe, artystyczne i inne - stanowiącego załącznik do uchwały - wskazano wyłącznie, że: *"Wysokość nagrody uzależniona jest od wysokości środków uchwalanych corocznie na ten cel w budżecie Gminy Zębowice oraz ilości uczniów kwalifikujących się do ich przyznania."* Brak określenia w uchwale zakresu pomocy, tj. wysokości nagrody - stanowi naruszenie prawa, gdyż w istocie jest to nieokreślenie zakresu pomocy w rozumieniu art. 90t ust.

4 ustawy o systemie oświaty (tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/OI 210/21).

Nieuprawnione jest też pozbawienie strony prawa odwołania od decyzji Wójta Gminy Zębowice o przyznaniu nagrody - o czym mowa w § 9 ust. 2 Regulaminu nagradzania uczniów za szczególne osiągnięcia edukacyjne, sportowe, artystyczne i inne. Skoro kwestia przyznania lub odmowy przyznania stypendium jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, to pozbawienie strony prawa odwołania od takiej decyzji stanowi złamanie podstawowej zasady na jakiej opiera się postępowanie administracyjne, to jest zasady jego dwuinstancyjności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 września 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 227/10 oraz dnia 1 września 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 579/11).

Końcowo i na marginesie powyższych rozważań należy też wskazać, że do analizowanego Regulaminu nagradzania uczniów nie powinny być dołączone załączniki w postaci wniosku o przyznanie uczniowi nagrody, klauzuli informacyjnej, protokołu komisji ds. nagród, wzór dyplomu, czy oświadczenia rodziców. Zgodnie bowiem z § 29 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad Techniki Prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) ustawa może zawierać załączniki, a odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy. Co więcej, w załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory,

tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Co do zasady więc załączniki nie powinny zawierać treści normatywnych. Analogiczne rozwiązania stosuje się w przypadku aktów prawa miejscowego. Na gruncie przedmiotowej sprawy, wyżej wymienione załączniki są jednakże załącznikami do Regulaminu nagradzania uczniów, a nie załącznikami do uchwały Rady Gminy Zębowice. Tworzy to zatem nieznaną technice legislacyjnej konstrukcję, w której powstaje "załącznik do załącznika". Co więcej, w uchwale Rady Gminy Zębowice nie znajdują się jakiegokolwiek odesłania do tych kolejnych załączników. Tak przygotowany akt prawa miejscowego nie służy zatem zachowaniu spójności i przejrzystości tekstu. Nadto, objęte przedmiotowymi załącznikami treści mają charakter *stricte* wykonawczy, nieuregulowany w ustawie o systemie oświaty, co przemawia za ich wyłączeniem z treści przygotowanego przez Radę Gminy aktu normatywnego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
radca prawny
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Oskar Woźniak, Radca prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549