



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 27 lipca 2023 r.

Poz. 4892

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 66/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 26 lipca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLV/270/2023 Rady Gminy Świekatowo z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania stypendiów.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2023 r. Rada Gminy Świekatowo działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lipca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 20 lipca 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wójt Świekatowa pismem UG.0711.8.2023 z dnia 21 lipca 2023 roku poinformował, że w pełni podziela uwagi i zastrzeżenia zgłoszone przez organ nadzoru i w związku z tym zostaną podjęte stosowne regulacje uwzględniające stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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

Prawodawca lokalny w przepisie § 1 uchwały postanowił o przyjęciu „Regulaminu przyznawania stypendiów” stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały. Zgodnie z przywołanym wyżej art. 18 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

W ocenie organu nadzoru przywołany przepis nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym w świetle wymogów wynikających z art. 94 Konstytucji RP, art. 18 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter ogólnego przepisu kompetencyjnego, ustalającego podział zadań między organy gminy i nie może być uznany za wystarczającą podstawę wydania aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym, jakim jest akt prawa miejscowego (por. m.in. wyrok NSA z 19 października 2007 r., I OSK 1288/07; a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r. III SA/Lu 309/08). W wyroku z dnia 29 maja 2009 r., I OSK 178/09, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne ustawy niż ustawa o samorządzie gminnym przekażą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalania zasad udzielania przedmiotowych stypendiów (...). Wprawdzie

z literalnego brzmienia powołanego art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym istnieje możliwość wnioskowania o upoważnieniu dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, jednakże art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym trzeba odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy. Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały. Natomiast znaczenie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ograniczyć trzeba do zastrzeżenia kompetencji prawodawczej dla rady gminy, a nie dla wójta gminy. I OSK 1288/07; a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r. III SA/Lu 309/08). W wyroku z dnia 29 maja 2009 r., I OSK 178/09, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne ustawy niż ustawa o samorządzie gminnym przeکاżą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalania zasad udzielania przedmiotowych stypendiów (...). Wprawdzie z literalnego brzmienia powołanego art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym istnieje możliwość wnioskowania o upoważnieniu dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, jednakże art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym trzeba odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy. Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały. Natomiast znaczenie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ograniczyć trzeba do zastrzeżenia kompetencji prawodawczej dla rady gminy, a nie dla wójta gminy. III SA/Lu 309/08). W wyroku z dnia 29 maja 2009 r., I OSK 178/09, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne ustawy niż ustawa o samorządzie gminnym przeکاżą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalania zasad udzielania przedmiotowych stypendiów (...). Wprawdzie z literalnego brzmienia powołanego art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym istnieje możliwość wnioskowania o upoważnieniu dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, jednakże art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym trzeba odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy. Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały. Natomiast znaczenie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ograniczyć trzeba do zastrzeżenia kompetencji prawodawczej dla rady gminy, a nie dla wójta gminy. I OSK 178/09, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne ustawy niż ustawa o samorządzie gminnym przeکاżą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalania zasad udzielania przedmiotowych stypendiów (...). Wprawdzie z literalnego brzmienia powołanego art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym istnieje możliwość wnioskowania o upoważnieniu dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, jednakże art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym trzeba odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy. Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały. Natomiast znaczenie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ograniczyć trzeba do zastrzeżenia kompetencji prawodawczej dla rady gminy, a nie dla wójta gminy.

Podstawę prawną do stanowienia przez radę gminy przepisów prawa miejscowego regulujących stypendia dla uzdolnionych uczniów stanowi art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r. poz. 2230).

Zgodnie z art. 90t ust. 1 tej 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 przypadku przyjęcia ww. programów 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 (art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty).

Program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży oraz wyrównywania szans edukacyjnych, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy, powinien wyznaczać kierunki działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie edukacji. Stanowi on podstawę do podjęcia przez organy samorządu terytorialnego odpowiednich działań organizatorskich, w tym w zakresie zabezpieczenia środków finansowych na realizację programu, a także do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendium (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 października 2012 r., II SA/Bd 895/12). II SA/Bd 895/12).

Jedynie działając w oparciu o wspomniany program, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. W art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty ustawodawca wskazał bowiem jednoznacznie, iż szczegółowe warunki udzielenia pomocy stypendialnej organ stanowiący określić może w przypadku przyjęcia programu, o którym mowa w ust. 1. Bez uprzedniego przyjęcia wspomnianego programu, organ nie jest zatem uprawniony do podjęcia uchwały w przedmiocie wskazanym w art. 90t ust. 4 ww. ustawy.

W wyroku z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 359/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził: „Dokonując kontroli zgodności zaskarżonego aktu prawa miejscowego z przepisem art. 90t ustawy, to w świetle treści ust. 4 tego przepisu, 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. Następnie w oparciu o dany program organ stanowiący winien dopiero określić szczegółowe warunki, formy i zakres tej pomocy”. II SA/Rz 359/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził: „Dokonując kontroli zgodności zaskarżonego aktu prawa miejscowego z przepisem art. 90t ustawy, to w świetle treści ust. 4 tego przepisu, 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. Następnie w oparciu o dany program organ stanowiący winien dopiero określić szczegółowe warunki, formy i zakres tej pomocy”.

W świetle powyższego rada gminy nie może zrealizować upoważnienia z przepisu art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty bez wcześniejszego podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 1 tego przepisu, tj. bez przyjęcia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Wynika to wprost z brzmienia art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Z ustaleń organu nadzoru wynika, iż Rada Gminy Świekatowo nie podejmowała uchwały w przedmiocie lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Przedmiotowa uchwała została zatem podjęta w sytuacji nie spełnienia koniecznego warunku określonego w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Nie można zatem uznać, że uchwała ta realizuje upoważnienie ustawowe wynikające z art. 90t ust. 4 tej ustawy. Regulacje dotyczące stypendiów dla uzdolnionych uczniów nie mogą zostać określone w oderwaniu od treści przepisu upoważniającego do wydawania aktów prawa miejscowego w tym przedmiocie, zawartego w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Ze względu na powyższe należy wskazać, że brak poprzedzenia podjęcia przedmiotowej uchwały przyjęciem programu z art. 90t, stanowi istotne naruszenie prawa, przesądzając tym samym o nieważności postanowień uchwały realizujących upoważnienie z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Stanowisko w tym zakresie znajduje oparcie w orzecznictwie. I tak w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 23 października 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 895/12, wskazano że: „Istotne jest to, że uchwała (...) dotycząca zasady udzielania stypendium dla szczególnie uzdolnionych uczniów nie została poprzedzona ustanowieniem aktu określającego program wspierania edukacji. Wskazać należy bowiem, iż jedynie działając w oparciu o wspomniany program, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów, stanowiącej akt prawa

miejscowego. W przepisie art. 90t ust. 4 omawianej ustawy, ustawodawca wskazał bowiem jednoznacznie, iż szczegółowe warunki udzielenia pomocy stypendialnej organ stanowiący określić może w przypadku przyjęcia programu, o którym mowa w ust. 1. Bez uprzedniego przyjęcia wspomnianego programu, organ nie jest zatem uprawniony do podjęcia uchwały w przedmiocie wskazanym w art. 90t ust. 4 ustawy”.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały nr XLV/270/2023 Rady Gminy Świekatowo z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania stypendiów należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda Józef Ramlau