



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 grudnia 2018 r.

Poz. 5702

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.56.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XL/7/18 Rady Gminy Jodłowa z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie Regulaminu przyznawania stypendium za wyniki w nauce oraz osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2018 r. Rada Gminy Jodłowa podjęła uchwałę Nr XL/7/18 w sprawie Regulaminu przyznawania stypendium za wyniki w nauce oraz osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe, powołując w podstawie prawnej art. 18 ust.2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym. Wprawdzie z literalnego brzmienia tego przepisu istnieje możliwość wnioskowania o upoważnieniu dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, jednakże art. 18 ust. 2 pkt 14a trzeba odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 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 u.s.g. ograniczyć trzeba do zastrzeżenia kompetencji prawodawczej dla rady gminy, a nie dla wójta gminy (zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r., sygn.akt: I OSK 178/09).

Zdaniem organu nadzoru, dla prawidłowego unormowania wskazanej materii uwzględnic należy przede wszystkim postanowienia przepisów szczególnych, zawartych w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.).

Zgodnie z powołaną normą prawną w przypadku przyjęcia regionalnego lub lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (wskazanego w ust. 1 powołanego przepisu), 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.

Regulacje dotyczące stypendiów dla uczniów nie mogą zostać określone w oderwaniu od procedury przewidzianej w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Na podstawie wskazanego przepisu rada gminy powinna zatem w pierwszej kolejności przyjąć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy. Dopiero w następstwie przyjęcia powyższego aktu i w celu realizacji jego postanowień, rada określa szczegółowe warunki, na jakich udzielana jest ww. pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach.

Tymczasem kwestionowaną uchwałę Nr XL/7/18 Rady Gminy Jodłowa, podjęto z całkowitym pominięciem wymogów przywołanej regulacji. Pominięcie ustalonej ustawowo chronologii podejmowania

aktów normujących kwestię wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, w ocenie organu nadzoru, jest istotnym naruszeniem prawa. Tym samym należy uznać, iż brak istnienia obowiązującego w dacie podjęcia niniejszej uchwały programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży - przesądza o jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego uchybienia organ nadzoru stwierdza, że także poszczególne przepisy uchwały zawierają rozwiązania niezgodne z prawem.

Artykuł 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ustanawiając kompetencję dla jednostek samorządu terytorialnego do określania szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu tej pomocy w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, w przypadku przyjęcia programów, o których stanowi ustęp pierwszy tego artykułu wiąże bezpośrednio uchwalone szczegółowe warunki udzielania pomocy dla dzieci i młodzieży z realizacją przyjętych programów lokalnych. Zatem przyjęta na mocy tego unormowania szczegółowe warunki służą realizacji m.in. lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Skoro zatem w przypadku Gminy Jodłowa program może dotyczyć jedynie jej mieszkańców, to regulamin przyznawania i wypłacania przyznanego na jego podstawie stypendium, również musi się odnosić jedynie do mieszkańców tej gminy (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 lipca 2017 r., II SA/Rz 594/17).

Redakcja § 1 Regulaminu z jednej strony wyklucza swoich mieszkańców uczących się w innych szkołach, niż podstawowa i gimnazjum nie prowadzonych przez Gminę Jodłowa, z drugiej stwarza możliwość przyznania stypendium uczniom nie zamieszkałym na terenie gminy, uczęszczającym do szkół prowadzonych przez Gminę. Takie postanowienia naruszają art. 90t ust. 1 w zw. z art. 4 ustawy o systemie oświaty bowiem swoim zasięgiem wykraczają poza program lokalny obejmując mieszkańców także innych niezależnych jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś wbrew brzmieniu art. 16 ust. 1 Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym - wykluczają część mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Zgodnie z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty 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”. Tymczasem w uchwale ustanowiono zasady przyznawania stypendiów dla uczniów za szczególne osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe, w których wskazano zakres podmiotowy udzielania stypendiów przyznawanych zarówno za wyniki w nauce dla uczniów oraz osiągnięcia sportowe, czy artystyczne. Podstawą przyznawania takich stypendiów są przepisy art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tj.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1436) oraz art. 7b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj.: Dz. U. z 2017 r. poz. 862).

Zastosowanie przepisów powyższych ustaw jako norm kompetencyjnych i upoważniających do uregulowania zasad przyznawania stypendiów sportowych i artystycznych, uzasadnia również szczególność tych norm w stosunku do normy z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, będącej w przypadku stypendiów sportowych i artystycznych normą ogólną. W tym przypadku znajdzie zastosowanie reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej normują konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia stypendiów sportowych i artystycznych, i dlatego będą miały pierwszeństwo w stosowaniu przed normą zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jako normą *lex generali*, która dotyczy zasadniczo wszelkich stypendiów dla uzdolnionych uczniów. Zdaniem organu nadzoru, konsekwencją powyższego oraz konstytucyjnej zasady legalizmu jest możliwość ustanowienia przez Radę stypendium za osiągnięcia w sporcie czy w działalności artystycznej w oparciu o normę wywiedzioną z w/w ustaw, które precyzują zapisy normy ogólnej zawarte w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z powyższego wypływa wniosek, że uchwały rady gminy podejmowane w oparciu o art. 90t ust. 4 w zw. z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty nie mogą swym zakresem obejmować zagadnień dotyczących stypendiów sportowych i artystycznych. Jeżeli bowiem ustanawiane przez Radę stypendium sportowe związane jest z osiąganymi wynikami sportowymi, a stypendium artystyczne za osiągnięcia w dziedzinie kultury i sztuki to bezpośrednie zastosowanie znajdzie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, co w takim wypadku wyklucza regulowanie tych zagadnień w uchwale podejmowanej na podstawie art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Stanowisko takie znajduje

potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: IV S /Wr 169/14 oraz wyroku WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn.akt: IV SA/GI 186/17.

W kontekście uchwały podjętej przez Radę Gminy Jodłowa należy podnieść, że nie mogła ona regulować kwestii związanych ze stypendiami sportowymi i artystycznymi.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, przywołany w podstawie prawnej zaskarżanej uchwały przepis art. 18 ust 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady do stanowienia, w ramach zasad udzielania stypendiów dla uczniów, o powoływaniu innych organów uczestniczących w procesie decyzyjnym przyznawania nagród, co uczyniła rada w § 6 Regulaminu. Delegacja ustawowa musi być realizowana w sposób literalny i ścisły oraz uwzględniający całokształt regulacji prawnych wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, zwłaszcza przepisów ustawowych. Przepis art. 18 ust 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady do utworzenia Komisji Stypendialnej. W zakresie pojęciowym „warunków i trybu” nie mieści się natomiast kompetencja do przyznania komisji prawa do uczestniczenia w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania stypendiów. Zabieg polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (komisji), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym poprzez decydowanie o tym, komu należy przyznać stypendium oraz ustalenie jego wysokości, prowadziłby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową. Powyższy tok rozumowania jest zbieżny z zapatrywaniem sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 265/07). W opinii organu nadzoru, organ wykonawczy może powołać własną komisję a jej uprawnienia mogą ograniczyć się jedynie do niewiążącego zaopiniowania wniosku o przyznanie stypendium, natomiast podjęcie decyzji w indywidualnej sprawie o przyznaniu świadczenia oraz ustalenie konkretnej wysokości tego świadczenia należy do wyłącznej kompetencji wójta, który jest organem orzecznictwem.

Ponadto biorąc pod uwagę regulację ustawową uznać należy, iż przyznanie lub odmowa przyznania stypendium szkolnego nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Tym samym czynność przyznania bądź odmowy przyznania stypendium szkolnego winna zostać zakończona decyzją administracyjną (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 1390/13), a nie jak zapisano to w § 6 ust.5 Regulaminu protokołem komisji.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w skardze obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym. Wedle poglądu wyrażonego w orzecznictwie sądownoadministracyjnym powyższe uchybienia uchwały stanowią o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Stosownie bowiem do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

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

WOJEWODA PODKARPACKI

Ewa Leniart