



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 29 października 2020 r.

Poz. 4027

### WYROK NR II SA/RZ 1147/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 4 grudnia 2019 r.

#### SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk /spr./ Sędziowie WSA Elżbieta Mazur - Selwa WSA Piotr Godlewski Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 grudnia 2019 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 11 lipca 2019 r. nr XIII/88/2019 w przedmiocie przyjęcia Regulaminu Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jedlicze I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miejskiej w Jedliczu na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 11 lipca 2019 r. nr XIII/88/2019, Rada Miejska w Jedliczu przyjęła Regulamin przyznawania stypendiów dla szczególnie uzdolnionych uczniów uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jedlicze w ramach Lokalnego Programu Wspierania Edukacji i Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży (§ 1 ust. 1 uchwały). Rada uchwaliła, że stypendia przyznawane są za szczególne osiągnięcia w nauce (§ 1 ust. 2 uchwały). Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Gminy Jedlicze (§ 3 uchwały). Ponadto Rada Miejska uchwaliła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego (§ 4 uchwały). W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 14a, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) – dalej: "u.s.g." oraz art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 z późn. zm.) – dalej: "u.s.o.". W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Wojewoda Podkarpacki wniósł o stwierdzenie nieważności opisanej wyżej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Wojewoda podniósł, że uchwałą z dnia 11 lipca 2019 r. nr XIII/87/2019, Rada Miejska w Jedliczu przyjęła Lokalny Program Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jedlicze. Jednocześnie organ dokonał błędnej kwalifikacji ww. uchwały jako aktu prawa miejscowego, uzależniając jej wejście w życie od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Zdaniem skarżącego, skoro podjęcie uchwały w przedmiocie regulaminu na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. jest uzależnione od uprzedniego przyjęcia uchwały programowej na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o., to wobec wniesienia skargi na uchwałę z dnia 11 lipca 2019 r. nr XIII/87/2019 powinnością Wojewody było wniesienie skargi na uchwałę z dnia 11 lipca 2019 r. nr XIII/88/2019. Niezależnie od powyższego Wojewoda podniósł, że jako sprzeczne z prawem należy uznać unormowanie zawarte w § 1 pkt 2 i § 4 ust. 1 Regulaminu, wyłączające uczniów klas I– III wskazanych szkół z możliwości ubiegania się o dane stypendium. Tego rodzaju unormowanie narusza wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa. Wojewoda podniósł, że rada gminy może, a nawet powinna różnicować wymagania uprawniające do otrzymania stypendium, jednakże zakres tych różnicowań musi znajdować usprawiedliwienie, zważywszy na cechy prawne relewantne

odnoszone do określonej kategorii adresatów. Zdaniem skarżącego, zróżnicowanie wynikające jedynie z faktu uczęszczania do różnych klas nie powinno oddziaływać na uprawnienia ucznia. Wojewoda wskazał, że w § 3 ust. 7 Regulaminu Rada uzależniła przyznanie stypendiów od "co najmniej bardzo dobrej oceny z zachowania" oraz "braku nieusprawiedliwionych nieobecności za zajęciach edukacyjnych". Tymczasem w ocenie skarżącego jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, wynikającym z art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 90t ust. 4 u.s.o., są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen, tytuł laureata albo finalisty konkursu a nie ocena z zachowania. Również regulacje § 8 Regulaminu, dotyczące wstrzymania oraz pozbawiania stypendiów nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w art. 90t ust. 4 u.s.o. Ponadto zdaniem skarżącego, jako sprzeczne z prawem należy uznać postanowienia § 6 ust. 4 Regulaminu, wprowadzające wymóg złożenia wniosku o przyznanie stypendium na określonym formularzu. W ocenie Wojewody, wykróceniem poza delegację ustawową stanowi również § 10 ust. 2 Regulaminu poprzez nieuprawnione określenie formy załatwienia spraw objętych programem. Zdaniem skarżącego, wprowadzenie formy zarządzeń jako aktów kończących postępowanie w sprawie stanowi niedopuszczalne zmodyfikowanie przepisów K.p.a. Niezależnie od powyższego Wojewoda podniósł, że przepisy prawa nie upoważniają rady do stanowienia, w ramach zasad udzielania stypendiów dla uczniów, do powoływania innych organów uczestniczących w procesie decyzyjnym przyznawania nagród. Tego rodzaju zapisy znalazły się w § 7 Regulaminu, poprzez ustanowienie Komisji, co stanowi narzucenie z góry organowi wykonawczemu sposobu, w jaki będzie wykonywał uchwałę. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta w Jedliczu wniosła o uwzględnienie skargi w całości oraz o odstąpienie od obciążania skarżonego organu kosztami postępowania. Organ podał, że podziela w całości stanowisko Wojewody oraz przywołanego stanowiska judykatury odnośnie kwalifikacji uchwał podjętych na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. oraz pozostałych zarzutów skargi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Skarga zasługuje na uwzględnienie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107) w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, dalej: "P.p.s.a.") sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej i obejmuje orzekanie w sprawach m.in. skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie do art. 134 § 1 P.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Z art. 147 § 1 P.p.s.a. wynika, że Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. 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 (art. 91 ust. 1 u.s.g.). Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Podkreślić należy, że realizując kompetencję wynikającą z art. 93 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru nie jest skrepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi. W przedmiotowej sprawie Wojewoda Podkarpacki nie skorzystał z ustawowego uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały w ww. terminie, co spowodowało złożenia skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 91 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad uchwał organów gminy ma znaczenie prawne, jednak ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszenia prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, orzecznictwo zalicza takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (zob. wyroki NSA: z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 412/11, wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przepisem upoważniającym radę gminy do stanowienia aktów prawnych w zakresie wspierania uzdolnionych dzieci i młodzieży jest art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 u.s.o. Zgodnie z art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o., jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy

wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Z kolei w myśl art. 90t ust. 4 u.s.o. 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. Jak wynika z przytoczonego powyżej upoważnienia ustawowego ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Wyrokiem z dnia 4 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 1146/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził nieważność uchwały Nr XIII/87/2019 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jedlicze. Już ta okoliczność jest wystarczająca do stwierdzenia zaskarżonej uchwały w przedmiocie wprowadzenia regulaminu do stwierdzenia jej nieważności w całości. Niezależnie od powyższego warunku formalnego dla bytu prawnego zaskarżonej uchwały Sąd stwierdza, że zasadne są też zarzuty kwalifikujące przepisy zaskarżonej uchwały jako nieważne. Prawidłowo Wojewoda Podkarpacki wywiódł, że unormowania zawarte w § 1 pkt 2, § 4 ust. 1 załącznika do regulaminu wyłączają uczniów klas I do III wymienionych szkół z możliwości ubiegania się o stypendium za sprzeczne z art. 32 Konstytucji RP. Słusznie wskazuje skarżący, że różnicowanie podmiotów wynikające jedynie z faktu uczęszczania do różnych klas nie może oddziaływać na uprawnienia ucznia. Rację ma też Wojewoda Podkarpacki, że wadą nieważności jest dotknięta regulacja zawarta w § 3 ust. 7 załącznika regulaminu, gdyż uzależnia przyznanie stypendiów od oceny z zachowania oraz braku nieusprawiedliwionych nieobecności na zajęciach edukacyjnych. W świetle uregulowań art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 u.s.o., jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen, tytuł laureata albo finalisty konkursu, a nie dodatkowe kryteria związane z oceną z zachowania (por. wyrok WSA w Poznaniu z 10.10.2019 r. sygn. akt IV SA/Po 321/19 dostępny na str. cbosa). Na akceptację zasługuje też zakwestionowanie § 6 ust. 4 załącznika do regulaminu, który wprowadza wzór wniosku o przyznanie stypendium. Treść wniosku może być pomocą, ale nie normatywną przesłanką, wiążącą przyznanie stypendium na przykład z prawidłowo wypełnionym wnioskiem. Z naruszeniem delegacji ustawowej określono podmioty, które mogą wystąpić z wnioskiem o przyznanie pomocy zważywszy, że dotyczy to wsparcia edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Słusznie też zakwestionowano regulację § 7 załącznika do regulaminu o powoływaniu komisji do spraw stypendium, co wykracza poza delegację ustawową art. 90 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 u.s.o., gdyż narzucono Burmistrzowi sposób wykonywania uchwały. Również art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g. nie upoważnia do tworzenia komisji stypendialnej. Zatem komisja taka nie może funkcjonować w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania stypendiów. Sąd akceptuje też, że regulacja zawarta w § 10 ust. 2 załącznika do regulaminu dotknięta jest nieważnością. Sąd z urzędu stwierdza, że niezgodna z zakresem delegacji jest regulacja ust. 1 § 10 stanowiąca, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie decyzje podejmuje Burmistrz Gminy Jedlicze. Użycie sformułowania "w sprawach nieuregulowanych" budzi już poważne wątpliwości, co do zakresu przedmiotowego podejmowanych decyzji i to w formie zarządzenia. Odnosząc się do zarzutów skargi, to Sąd za zasadny uznał zarzut, że forma decyzji administracyjnej jest z mocy art. 90n u.s.o. przypisana do świadczeń pomocowych o charakterze socjalnym. Skoro w art. 90t u.s.o. ustawodawca nie wprowadził formy decyzji tak jak ma to miejsce w art. 90n stanowiącym o trybie przyznawania świadczeń o charakterze socjalnym to nie można formy decyzyjnej przypisywać przyznaniu pomocy świadczonej na podstawie art. 90t u.s.o. w ramach wyrównywania szans edukacyjnych. Mając na względzie zakres stwierdzonych nieprawidłowości, a także fakt stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIII/87/2019 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jedlicze wyrokiem tego Sądu z dnia 4 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 1146/19 Sąd stwierdził nieważność całej uchwały. Mając na uwadze powyższe Sąd na podstawie art. 147 §1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji. Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 P.p.s.a., na które złożyły się koszty zastępstwa procesowego. Sąd nie dopatrył się przesłanek odstąpienia od orzekania o kosztach procesowych.