



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2019 r.

Poz. 7170

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.706.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2019 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, 1571 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/148/2019 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 23 września 2019 r. w sprawie ustanowienia Stypendium Powiatu Będzińskiego dla Najzdolniejszych Uczniów – pobierających naukę na terenie Powiatu Będzińskiego, dalej jako „uchwała”, w całości - jako niezgodnej z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.), dalej jako „ustawa” i z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2019 r. Rada Powiatu Będzińskiego podjęła uchwałę Nr X/148/2019 w sprawie ustanowienia Stypendium Powiatu Będzińskiego dla Najzdolniejszych Uczniów – pobierających naukę na terenie Powiatu Będzińskiego.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 12 pkt 10a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy oraz art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 688).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 września 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 90t ust. 1 ustawy *jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży*. Z kolei zgodnie z art. 90t ust. 4 ustawy *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*. Przepis art. 90t ust. 4 ustawy jest normą o charakterze *iuris cogentis* i zawiera jednocześnie upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Z uwagi na to przepisy tego aktu prawnego powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie natomiast którejkolwiek z przesłanek w nich zawartych skutkuje bezwzględnie nieważnością uchwały.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada powiatu formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Ponadto rada powiatu zobowiązana jest w całości wypełnić delegację ustawową. Niezastosowanie się zaś rady powiatu do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Powiatu nie wypełnia w całości delegacji określonej w art. 90t ust. 4 ustawy. Delegacja zawarta w cytowanym przepisie obejmuje uprawnienie dla rady powiatu do określenia szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach.

Tymczasem, jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa należy ocenić postanowienie ust. 22 załącznika nr 1 do uchwały. W ww. przepisie uchwały organ stanowiący powiatu wskazał, że: *rozstrzygnięcie Zarządu powiatu jest ostateczne i nie przysługuje od niego odwołanie.* Jednakże, biorąc pod uwagę regulację ustawową art. 90t ustawy, jak również regulację samej uchwały uznać należy, iż przyznanie lub odmowa przyznania stypendium 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 stypendium, winna zostać zakończona decyzją administracyjną.

Artykuł 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego wprost wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Z powyższego wynika, iż jedyną właściwą formą zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 935/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt. III SA/Gl 878/14).

Przez decyzję administracyjną bowiem „należy rozumieć jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe” (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck). Przyznanie bądź odmowa przyznania stypendium wypełnia zatem wszelkie cechy wymagane dla uznania tego aktu za decyzję administracyjną. Jest to jak najbardziej władcze i jednostronne oświadczenie organu administracji publicznej, w żadnym wypadku bowiem nie przejawia cech odpowiednich dla stosunku cywilnoprawnego, nie można zatem uznać tego aktu za umowę cywilnoprawną. Jest to oświadczenie organu administracji publicznej jakim jest Zarząd Powiatu Będzińskiego. Skierowane jest do konkretnego zewnętrznego adresata, czyli osoby ubiegającej się o przyznanie stypendium, zaś podstawę prawną do wydania decyzji administracyjnej stanowi akt prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała – przepis powszechnie obowiązujący na terenie Powiatu Będzińskiego. Treść decyzji zaś nadaje bądź odmawia nadaniu konkretnych praw zindywidualizowanemu adresatowi w formie przyznania bądź odmowy przyznania stypendium.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, jak bowiem podniósł Sąd w swym wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. „w wypadku gdy

uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej - jeżeli nie jest przewidziana inna forma jego działań - obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej” (por. wyrok NSA z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/Wr 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Podobne stanowisko zajęła również doktryna twierdząc, iż „jeżeli zatem istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia” (A. Wróbel, w: Jaśkowska, Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 2000 r, s. 569).

Co więcej, pozbawienie strony prawa odwołania się od decyzji, narusza art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierający fundamentalną zasadę postępowania administracyjnego – zasadę dwuinstancyjności.

Jeżeli przyznanie powinno nastąpić w formie decyzji administracyjnej, to regulacja zawarta w ust. 7 pkt 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały formułująca katalog podmiotów uprawnionych do zgłoszenia kandydata, jako dotycząca prowadzonego postępowania administracyjnego, stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z art. 61 §§ 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego *postępowanie administracyjne wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody - postępowanie umorzyć. Stroną postępowania administracyjnego jest, zgodnie z treścią art. 28 kpa, każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.* Zatem stroną postępowania o przyznanie stypendium, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego. Tymczasem w ust. 7 pkt 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada Powiatu przyznała uprawnienie do złożenia wniosku dyrektorom oraz radom pedagogicznym placówek oświatowych oraz dyrektorom placówek kulturalnych i sportowych. W ocenie organu nadzoru ww. podmioty nie posiadają uprawnienia do złożenia wniosku o przyznanie stypendium. Nie mieszczą się bowiem w pojęciu „strony postępowania”. Powyższe przedkłada się również na regulacje zawarte w załączniku nr 1 do regulaminu, stanowiącego WNIOSEK zgłoszenie kandydata do Stypendium Powiatu Będzińskiego dla Najzdolniejszych Uczniów – pobierających naukę na terenie Powiatu Będzińskiego.

Jeżeli przyznanie (a w konsekwencji odmowa przyznania stypendium) powinno nastąpić w formie decyzji administracyjnej, to regulacje dotyczące odpowiednio dokumentów jakie należy załączyć do wniosku (ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały) i ich uwierzytelniania (ust. 10 załącznika nr 1 do uchwały), jak również określenia jaką datę uważa się za datę wpływu wniosku (ust. 14 załącznika nr 1 do uchwały), jako dotyczące prowadzonego postępowania administracyjnego, nie powinny zostać ujęte w przedmiotowej uchwale. Kwestie te zostały już bowiem uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ponadto, wskazać należy, iż Rada nie może również w ramach ustalonego trybu ubiegania się o stypendium nakładać obowiązków na inne podmioty np. wydawania opinii na radę pedagogiczną czy zaświadczeń na dyrektorów szkół. Powyższe, ma również przełożenie na regulację dotyczącą treści wniosku, tj. załącznika nr 1 do Regulaminu.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru za sprzeczną z prawem należy uznać regulację dotyczącą komisji stypendialnej. W ust. 16 załącznika nr 1 do uchwały wskazano, iż: *W skład Komisji wchodzi:*

- 1) *Starosta lub Wicestarosta,*
- 2) *Przewodniczący Rady Powiatu lub Wiceprzewodniczący,*
- 3) *Naczelnik wydziału właściwego merytorycznie ds. oświaty lub pracownik tego wydziału,*
- 4) *Przewodniczący lub członek stałej komisji Rady Powiatu Będzińskiego właściwej ds. oświaty.*

Jednakże w uchwale brak jest regulacji o powołaniu komisji stypendialnej tj. kto decyduje o ostatecznym jej składzie i w jakiej formie. Powyższe powoduje niepewność co do składu organu, który ma za zadanie ocenić każdą kandydaturę, sporządzić protokół i listę kandydatów oraz przedstawić ją do zatwierdzenia Zarządowi. Wobec powyższego, regulację dotyczącą komisji stypendialnej należy uznać za niejasną i nieprecyzyjną.

W konsekwencji powyższe uchybienia powodują, iż uchwała Rady Powiatu Będzińskiego nie wypełnia w całości delegacji ustawowej wynikającej z art. 90t ust. 4 ustawy, bowiem nie reguluje w prawidłowy sposób

trybu postępowania w sprawie przyznawania stypendium. Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera jednak również inne uchybienia.

Pomocą, zgodnie z art. 90t ustawy, mają być objęte uzdolnione dzieci i młodzież pobierające naukę na terenie Powiatu Będzińskiego. Jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Uściślając, takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen czy też szczególne osiągnięcia w postaci udziału w konkursach, olimpiadach, turniejach. Rada Powiatu nie może natomiast wprowadzić kryteriów, które byłyby niejasne i nieprecyzyjne. Tymczasem w ust. 6 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały, Rada zamieściła regulację o następującym brzmieniu: *w przypadku szczególnie wybitnych osiągnięć ucznia w dziedzinie naukowej, artystycznej lub sportowej na poziomie ogólnokrajowym lub międzynarodowym średnia ocen nie jest brana pod uwagę*. W ocenie organu nadzoru, posłużenie się nieostrym pojęciem „szczególnie wybitne osiągnięcia ucznia”, które zwalnia z uzyskania wysokiej średniej ocen, należy uznać za sprzeczne z prawem, gdyż może powodować uzależnienie przyznania stypendium od spełnienia innych nie określonych w uchwale kryterium oraz prowadzić do swobodnego uznania organu przyznającego stypendium.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w ust. 5, 25, 29 załącznika nr 1 do uchwały wykracza poza delegację z art. 90t ust. 4 ustawy. Rada nie posiada kompetencji do określania celu stypendium, upoważnienia Zarządu do zawieszania przyznania stypendium w danym roku kalendarzowym, czy przyjmowania regulacji z której wynika, iż wysokość środków przeznaczonych na finansowanie stypendiów uzależniona jest od wysokości środków zaplanowanych na ten cel w budżecie Powiatu Będzińskiego w poszczególnych latach.

W związku z regulacjami, zawartymi w art. 90t ust. 4 ustawy, uprawniającymi do ustalenia trybu postępowania w sprawach przyznania stypendium/nagrody uzdolnionym uczniom, istnieje podstawa prawna do żądania od aplikujących o stypendium danych niezbędnych do prawidłowego ustalenia spełnienia przez uczniów warunków kwalifikujących ich do otrzymania takiego stypendium. Tymczasem, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały (regulaminu) Rada wymaga podania numeru telefonu kontaktowego, daty i miejsca urodzenia kandydata, W ocenie organu nadzoru, wymóg podania ww. danych wnioskodawcy nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację uprawnień wnioskodawcy do uzyskania stypendium. Obowiązek podania ww. danych, który nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy, uznać należy za sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych (adekwatności), wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE.L Nr 119).

Dalej, regulacja zawarta w załączniku nr 1 do regulaminu dotycząca wyrażenia zgody na upublicznienie wizerunku kandydata w przypadku przyznania stypendium również wykracza poza delegację z art. 90t ust. 4 ustawy. Rada Powiatu Będzińskiego była uprawniona do określenia warunków udzielenia pomocy, form pomocy, jej zakresu i trybu postępowania w tych sprawach, a nie zasad postępowania po przyznaniu stypendium.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Tym samym, należy uznać, iż uchwała Nr X/148/2019 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 23 września 2019 r. w sprawie ustanowienia Stypendium Powiatu Będzińskiego dla Najzdolniejszych Uczniów – pobierających naukę na terenie Powiatu Będzińskiego została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz