



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 10 czerwca 2019 r.

Poz. 3170

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.195.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 czerwca 2019 r.

Na podstawie art. 76 ust.1, art.77 i art.79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 511)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VII/82/2019 Rady Powiatu Sanockiego z dnia 29 kwietnia 2019r. w sprawie przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów szkół Powiatu Sanockiego

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2019r. Rada Powiatu Sanockiego podjęła uchwałę Nr VII/82/2019 w sprawie przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów szkół Powiatu Sanockiego. Powyższa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2019r.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały powołano przepis art. 12 pkt 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 511), zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Powołany w uchwale przepis art. 12 pkt 10a ustawy o samorządzie powiatowym ma charakter kompetencyjny i nie może stanowić wyłącznej podstawy do podjęcia uchwały w sprawie udzielania stypendiów dla uzdolnionych uczniów. Dla prawidłowego unormowania przedmiotowej materii należy uwzględnić przede wszystkim postanowienia przepisów szczególnych.

Podstawę prawną do stanowienia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisów prawa miejscowego regulujących stypendia dla uzdolnionych uczniów stanowi art. 90t ust.4 w zw. z art. 90t ust.1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018r. poz. 1457 ze zm.).

Przepis art. 90t ust. 1 powołanej ustawy stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Przepis art. 90t ust. 4 stanowi następnie, że 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.

W świetle przytoczonych wyżej przepisów ustawy o systemie oświaty podjęcie uchwały w sprawie przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów musi być zatem poprzedzone przyjęciem programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero w następstwie przyjęcia takiego programu, organ stanowiący powiatu w celu realizacji jego postanowień będzie uprawniony do określenia

szczegółowych warunków, na jakich udzielana jest pomoc dzieciom i młodzieży, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach.

Podjęcie uchwały, o której mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bez wcześniejszego przyjęcia wspomnianego wyżej programu jest niedopuszczalne (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 roku, sygn. akt IV SA/Po 207/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 maja 2018r., sygn. akt: II SA/Rz 359/18).

Z ustaleń organu nadzoru wynika natomiast, iż Rada Powiatu Sanockiego nie podejmowała uchwały w przedmiocie lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Uchwała z dnia 29 kwietnia 2019r. Nr VII/82/2019 została podjęta zatem z pominięciem określonej w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty chronologii podejmowania aktów normujących kwestię wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, co stanowi istotne naruszenie wskazanego przepisu ustawy.

Należy następnie podnieść, że w przedmiotowej uchwale Rada uregulowała warunki i tryb przyznawania stypendiów z trzech różnych tytułów. W §1 badanej uchwały zostały bowiem określone kryteria uprawniające uczniów do ubiegania się o: 1. stypendium naukowe, 2. stypendium artystyczne i 3. stypendium sportowe, co wskazuje na to, że są to świadczenia z trzech różnych tytułów tj.: za osiągnięcia w dziedzinie nauki, za osiągnięcia w dziedzinie sportu oraz za osiągnięcia w dziedzinie artystycznej.

Tak, jak już wyżej wskazano, upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych warunków przyznawania stypendium uzdolnionym uczniom pobierającym naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania przysądza przepis art. 90t ust.4 w zw. z art. 90t ust.1 ustawy o systemie oświaty.

Rada podejmując uchwałę w sprawie przyznawania dla uzdolnionych uczniów nie tylko stypendiów za osiągnięcia w nauce, ale i także stypendiów artystycznych za osiągnięcia w dziedzinie kultury oraz stypendiów sportowych za osiągnięcia w dziedzinie sportu – wykroczyła zatem poza delegację wynikającą z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jednocześnie wkraczając w materię wynikającą z innych ustaw. Każdemu z tych obszarów odpowiada bowiem odrębne upoważnienie ustawowe przyznane właściwymi przepisami.

I tak, upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad przyznawania stypendiów sportowych stanowi przepis art. 31 ust. 3 w zw. z art. 31 ust.1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o sporcie (Dz. U. z 2018r. poz. 1263 ze zm.).

Zgodnie z przepisem art. 31 ustawy o sporcie jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (ust.1). Stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek (ust. 2). Wskazany przepis ustawy w ust. 3 stanowi dalej, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Przepis art. 31 ust.3 ustawy w sposób jednoznaczny wskazuje zatem, że określając zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych organ stanowiący uwzględnić musi osiągnięty wynik sportowy, co oznacza, że wysokość stypendium musi być powiązana z osiągniętym wynikiem sportowym. W postanowieniach badanej uchwały nie ma natomiast takiego powiązania, ponieważ zajęcie konkretnego miejsca w zawodach sportowych nie wpływa na wysokość stypendium sportowego, natomiast jako kryterium warunkujące przyznanie tego stypendium ustanowiono średnią ocen z nauki, co nie znajduje żadnego umocowania w powołanym wyżej przepisie ustawy.

Upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania warunków i trybu przyznawania stypendiów artystycznych oraz ich wysokości wynika z kolei z przepisu art. 7b ust.3 w zw. z art. 7b ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018r. poz. 1983 ze zm.).

Zgodnie z treścią przepisu art. 7b ust. 1 powołanej wyżej ustawy minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, inni ministrowie i kierownicy urzędów centralnych w odniesieniu do

podległych im ośrodków i instytucji kultury, a także jednostki samorządu terytorialnego, mogą przyznawać stypendia osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami.

Przepis art. 7b w ust. 3 stanowi następnie, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, a organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania stypendiów, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość, mając na uwadze wspieranie rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami.

W świetle przytoczonego przepisu art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przyznanie stypendium artystycznego powinno być zatem powiązane wyłącznie ze wspieraniem rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianiem kultury i opieki nad zabytkami.

Należy następnie podnieść, że uregulowanie przez Radę w przedmiotowej uchwale kwestii dotyczących przyznawania trzech różnych stypendiów tj.: za osiągnięcia w dziedzinie nauki, za osiągnięcia w dziedzinie sportu oraz za osiągnięcia w dziedzinie artystycznej oznacza w istocie podjęcie jednej uchwały na podstawie trzech różnych delegacji ustawowych. Taki zabieg jest niedopuszczalny z punktu widzenia prawidłowej legislacji. Obowiązuje bowiem w tym zakresie odpowiednio zasada określona w § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r. poz. 283), zgodnie z którą na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

Regulując w jednej uchwale kwestie dotyczące przyznawania stypendiów za osiągnięcia w dziedzinach: nauki, sportu i artystycznej Rada nie uwzględniła, iż jest zobowiązana, z jednej strony, do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w każdej z wyżej wskazanych delegacji ustawowych, a z drugiej strony do ścisłego przestrzegania zakresu tych delegacji. Należy tutaj podnieść, że delegacje zawarte w przepisach art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie i w art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie upoważniają Rady do określania w uchwale kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium. Katalog tych osób został już bowiem określony przez samego ustawodawcę. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty do podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium naukowego należą dzieci i młodzież pobierająca naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o sporcie do kręgu uprawnionych podmiotów do otrzymania stypendium sportowego zalicza się osoby fizyczne osiągające wyniki sportowe, a także trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe. Z kolei stypendia za działalność artystyczną przewidziane w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej są kierowane do wszystkich osób, członków wspólnoty samorządowej, zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami. Przewidziany przepisami wyżej wskazanych ustaw krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania poszczególnych stypendiów jest zatem ściśle określony, przy czym, co należy zauważyć, nie jest on tożsamy.

Zamieszczenie w uchwale uregulowania, z którego wynika, że o stypendia za osiągnięcia w trzech różnych dziedzinach (nauki, sportu, artystycznej) mogą ubiegać się wyłącznie uzdolnieni uczniowie szkół ponadpodstawowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Sanocki oznacza zatem zawężenie uprawnionego kręgu osób określonego w ustawie o sporcie i ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, co jest niedopuszczalne.

W tym miejscu należy wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 sierpnia 2017r. sygn. akt: IV SA/Gl 186/17 w którym Sąd stwierdził, że: „jeżeli wolą Rady Gminy było przyznanie stypendium za osiągnięcia sportowe, to organ ten winien podjąć uchwałę na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Upoważnienie zawarte w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie jest bowiem niezależne od upoważnienia znajdującego się w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Nadto jeżeli zamiarem organu stanowiącego jest określenie zasad, na jakich przyznawane będą stypendia za wybitne osiągnięcia artystyczne, to podstawą prawną do przyjęcia regulacji w tej materii powinien stanowić wyłącznie przepis art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, albowiem stypendia przewidziane w tej ustawie są kierowane do wszystkich osób, członków wspólnoty samorządowej, zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami, a nie tylko do uzdolnionych uczniów.”

Podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że uregulowanie kwestii dotyczących przyznawania stypendium za osiągnięcia w dziedzinach: nauki, sportu i artystycznej w jednym akcie prawnym wyłącznie w oparciu o przepis art. 12 pkt 10a ustawy o samorządzie powiatowym z pominięciem obowiązku stosowania przez organ stanowiący powiatu szczególnych regulacji zawartych w przepisach ustawy o systemie oświaty (art. 90t), ustawy o sporcie (art. 31) i ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 7b) nastąpiło z istotnym naruszeniem przepisów wyżej powołanych ustaw oraz z naruszeniem zasady prawidłowej legislacji, o której mowa w § 119 ust. 1w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Niezależnie od powyższych uchybień organ nadzoru stwierdził, że poszczególne postanowienia podjętej uchwały zawierają regulacje niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Zawarte w §2 ust. 4 uchwały uregulowanie dotyczące cofnięcia stypendiów przyznanych uzdolnionym uczniom narusza w sposób istotny normę kompetencyjną zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W świetle powołanego przepisu ustawy Rada posiada uprawnienie jedynie w zakresie określenia sytuacji, w których stypendium zostanie przyznane, nie zaś odebrane. Rada jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, a zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Zgodnie z §3 uchwały wnioski o przyznanie stypendium może składać 1) dyrektor 2) za pośrednictwem dyrektora szkoły: a) nauczyciel przedmiotu przygotowujący ucznia do konkursu lub olimpiady, b) wychowawca ucznia, c) trener przygotowujący ucznia do zawodów.

Powyższe postanowienie należy ocenić jako sprzeczne z przepisami prawa. Stypendia dla uzdolnionych uczniów, o których mowa jest w 90t ust. 4 przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018r. poz. 2096 ze zm.) postępowanie administracyjne wszczyna 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, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego. Dyrektor, nauczyciel przedmiotu przygotowujący ucznia do konkursu lub olimpiady, wychowawca ucznia ani trener nie mieści się natomiast w pojęciu „strony postępowania”. Ponadto nie znajduje podstawy w delegacji ustawowej nałożenie obowiązku składania wniosku na formularzu określonym w uchwale. Ustalenie wzoru omawianego formularza leży bowiem w gestii organu wykonawczego powiatu – zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Rada Powiatu nie jest upoważniona do stanowienia, w ramach zasad udzielania stypendiów dla uzdolnionych uczniów, o powoływaniu innych organów uczestniczących w procesie decyzyjnym przyznawania nagród, co uczyniono w §5 ust.1-ust. 3 uchwały. Delegacja ustawowa musi być natomiast realizowana w sposób literalny i ścisły oraz uwzględniający całokształt regulacji prawnych wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, zwłaszcza przepisów ustawowych. Należy natomiast wskazać, że przyznanie lub odmowa przyznania stypendium nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że czynność przyznania bądź odmowy przyznania stypendium winna zostać zakończona decyzją administracyjną. Za niedopuszczalne zatem należy uznać przyznanie przez Radę kompetencji do podejmowania czynności w toku postępowania administracyjnego komisji nie będącej organem

administracji publicznej. W opinii organu nadzoru, organ wykonawczy powiatu może powołać własną komisję, jednakże jej uprawnienia mogą ograniczyć się jedynie do niewiążącego zaopiniowania wniosku o przyznanie stypendium.

Należy także podnieść, że zgodnie z art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W świetle powyższego unormowania decyzja w sprawie przyznania lub odmowy przyznania stypendium powinna zatem podlegać zaskarżeniu. Stąd też należy zakwestionować również zawarty w § 5 ust. 5 uchwały zapis, według którego od decyzji nie przysługuje odwołanie.

Mając powyższe na względzie orzeczono jak w sentencji.

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**

Mariusz Jabłoński