



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 lipca 2020 r.

Poz. 4510

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.177.6.2020.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały nr V/31/2020 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie zasad i trybu udzielania stypendiów uczniom i absolwentom w ramach Uczniowskiego Programu Stypendialnego Powiatu Kłodzkiego "Discipulus Exemplorum".

Uzasadnienie

Rada Powiatu Kłodzkiego na sesji w dniu 26 czerwca 2020 r. podjęła m.in. uchwałę nr V/31/2020 w sprawie zasad i trybu udzielania stypendiów uczniom i absolwentom w ramach Uczniowskiego Programu Stypendialnego Powiatu Kłodzkiego "Discipulus Exemplorum" - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 1 lipca 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona w sposób istotny art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 - dalej: ustawa), polegającym na braku uprzedniego podjęcia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży oraz niepełnej realizacji normy kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia uchwały.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przywołano art. 12 pkt 10a ustawy o samorządzie powiatowym. W myśl tego przepisu do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. W ocenie organu nadzoru wyżej wskazany przepis stanowi wyłącznie normę kompetencyjną określającą właściwość przedmiotową rady, nie stwarzając jednakże samodzielnej podstawy do wydania przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze powiatu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zajęte w wyroku z dnia 29 maja 2009 r. (sygn. akt I OSK 178/09), dotyczące wprowadzenia art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, który jednak jest treściowo identyczny z art. 12 pkt 10a ustawy o samorządzie powiatowym i powinien być analizowany również w odniesieniu do kompetencji rady powiatu. Sąd jednoznacznie stwierdził, że „przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego, co przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne niż ustawa o samorządzie gminnym przekazały gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalenia zasad udzielania przedmiotowych stypendiów”. Zatem kompetencję dla rady do podjęcia uchwały określającej zasady udzielania stypendiów szkolnych dla uczniów uzależniono od przepisu szczególnego, zawierającego upoważnienie dla rady do działania w tym zakresie.

Jednym z takich przepisów szczególnych, upoważniających radę do stanowienia przepisów w wyżej wymienionym zakresie jest art. 90t ust. 4 w powiązaniu z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy. W myśl art. 90t ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans

edukacyjnych dzieci i młodzieży i wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Z kolei zgodnie z art. 90t ust. 4 ustawy, w przypadku przyjęcia wymienionych wyżej 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.

Biorąc pod uwagę wyżej wymieniony przepis, Wojewoda Dolnośląski, pismem z dnia 17 lipca 2020 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rady Powiatu Kłodzkiego o wyjaśnienie, czy Rada Powiatu podejmowała przed przyjęciem uchwały nr V/31/2020 Program, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy.

W odpowiedzi, pismem z dnia 21 lipca 2020 r. (sygn. ORG.BR.006.4.2020.BR1), Przewodniczący Rady Powiatu Kłodzkiego wyjaśnił, że Rada Powiatu, przed podjęciem uchwały nr V/31/2020, nie podejmowała odrębnej uchwały stanowiącej regionalny lub lokalny programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy.

Ustalenia zawarte w kwestionowanej uchwale dotyczą zasad udzielania stypendiów dla uzdolnionych uczniów na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy, mimo, że w podstawie prawnej uchwały nie przywołano tego przepisu. W konsekwencji należy przyjąć, że przy podejmowaniu tej uchwały Rada Powiatu Kłodzkiego zobowiązana była uwzględnić wszystkie elementy zawarte we wskazanym wyżej przepisie upoważniającym. Z treści przepisu upoważniającego wyraźnie wynika, że ustalenie zasad i warunków przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów musi być poprzedzone przyjęciem lokalnego lub regionalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest do uchwalenia zasad i warunków przyznawania stypendiów dla uczniów po uprzednim utworzeniu programu lokalnego (lub regionalnego), który jest aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji.

Brak poprzedzenia podjęcia uchwały przyjęciem programu z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa. Przesądza to o nieważności postanowień uchwały realizujących upoważnienie z art. 90t ust. 4 ustawy. Stanowisko w tym zakresie znajduje oparcie w orzecznictwie. Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 16 maja 2018 r. (sygn. akt II SA/Rz 359/18) wskazano: „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.”. Podobne stanowisko zawarte zostało w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Pomorskiego z dnia 11 sierpnia 2016 r. (sygn. PN-II.4131.81.2016.JB).

Kolejną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest niepełna realizacja normy kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia uchwały.

Zgodnie z powołanym już art. 90t ust. 4 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale dotyczącej zasad przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów jest obowiązany określić:

- 1) szczegółowe warunki udzielania pomocy uzdolnionym dzieciom i młodzieży;
- 2) formy i zakres tej pomocy;
- 3) tryb postępowania w tych sprawach.

O ile konkretne warunki uzyskania pomocy i jej forma zostały określone w § 2 ust. 1 uchwały, to w przedmiocie form i zakresu tej pomocy w § 2 ust. 2 uchwały postanowiono: "Zarząd Powiatu Kłodzkiego podejmuje decyzję o wyborze stypendystów oraz określi wysokość przyznanych stypendiów w zależności od wielkości środków finansowych przeznaczonych na ten cel, uchwalonych w budżecie powiatu na dany rok budżetowy.". Żadne inne postanowienia uchwały nie precyzują zakresu pomocy dla uzdolnionych uczniów.

Jak wynika z treści art. 90t ust. 4 ustawy, rada określa "formy i zakres tej pomocy". To rada ustala czy będzie to pomoc pieniężna czy rzeczowa oraz jej zakres, pod pojęciem którego bez wątplenia znajduje się m.in. wysokość pomocy pieniężnej. Brak jest podstaw do przenoszenia tej delegacji ustawowej na inny organ, w tym organ wykonawczy. Kompetencja dotycząca określania wysokości stypendiów bądź innych form pomocy przysługuje radzie, a art. 90t ust. 4 ustawy nie przyznaje organowi wykonawczemu powiatu kompetencji do określenia tych kwestii.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany do ścisłej realizacji normy kompetencyjnej. Istotnym naruszeniem prawa jest pominięcie obowiązkowych elementów tej normy bądź nieuprawnione delegowanie realizacji tej normy (w całości lub w części) na inny organ, nieprzewidziany przez ustawodawcę. Ponadto realizując normę kompetencyjną organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany do precyzyjnego uregulowania wszystkich jej elementów, by dla adresatów aktu zrozumiałe było jakie warunki muszą spełnić by nabyć określone uprawnienie bądź jak mają obowiązek zachować się by ich zachowanie było zgodne z normą zawartą w akcie prawa miejscowego. Normy te muszą być zatem precyzyjne i wyczerpujące.

Podobną argumentację należy odnieść do zawartych w uchwale zapisów przenoszących kompetencję do uregulowania elementów trybu postępowania w sprawach o przyznanie pomocy (stypendium) dla uzdolnionych uczniów z organu stanowiącego powiatu na organ wykonawczy tej jednostki, o czym stanowi fragment § 3 ust. 1 uchwały: „Zarząd Powiatu powoła Kapitułę Programu Stypendialnego "Discipulus Exemplorum" oraz określi zasady jej funkcjonowania.”.

Obowiązek ścisłego przestrzegania wytycznych ustawodawcy zawartych w normie kompetencyjnej oznacza również zakaz wykraczania przez organ realizujący delegację ustawową poza jej zakres. W związku z tym, że ustawodawca w art. 90t ust. 4 ustawy nie upoważnił rady powiatu do określenia warunków pozbawiania stypendiów (pomocy) przyznanych uzdolnionym uczniom, istotnym naruszeniem prawa jest również regulacja tej kwestii w uchwale podejmowanej na omawianej podstawie prawnej. Ma to miejsce w § 8 zd. drugie uchwały: „Traci on prawo do otrzymania stypendium od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym został skreślony.”.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, winny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeśli dane zagadnienie nie jest przedmiotem delegacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei jeżeli kompetencja do uregulowania danego zagadnienia jest przekazana wyżej wymienionemu organowi, to tylko ten organ jest upoważniony do precyzyjnego i wyczerpującego określenia tej kwestii.

Reasumując, uregulowania uchwały przyjęte w zakresie stypendiów dla uzdolnionych uczniów i absolwentów szkół prowadzonych przez Powiat Kłodzki, dotknięte są wadliwością przesądzającą o ich nieważności.

Mając powyższe na uwadze, postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski