



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 października 2018 r.

Poz. 6226

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.489.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LII/331/2018 Rady Gminy Lubomia z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie ustanowienia stypendium motywacyjnego Gminy Lubomia dla uczniów mających znaczące osiągnięcia w nauce, będące wynikiem ich uzdolnień i zainteresowań oraz zasad ich udzielania, w całości - jako niezgodnej z przepisem art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Lubomia ustanowiła stypendium motywacyjne Gminy Lubomia dla uczniów mających znaczące osiągnięcia w nauce, będące wynikiem ich uzdolnień i zainteresowań oraz zasad ich udzielania.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 90t ust. 4 ustawy. Zgodnie z ww. przepisem 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.

Wskazany wyżej 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 gminnym. 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 bezwzględną nieważnością uchwały.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Gminy Lubomia nie wypełnia w całości delegacji określonej w art. 90t ust. 4 ustawy. Delegacja zawarta w cytowanym przepisie obejmuje uprawnienie dla rady gminy do określenia szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach. Zatem do kompetencji rady gminy należy określenie wszelkich warunków, od których spełnienia zależec będzie skuteczne przyznanie stypendium dla zdolnego ucznia oraz ustalenie porządku jego przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniający określoną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Lubomia w sposób niewłaściwy uregulowała tryb składania wniosków o uzyskanie przedmiotowego stypendium. W tym miejscu należy podkreślić, iż organ nadzoru

nie neguje samej możliwości powołania - tak jak w niniejszej sprawie - przez Wójta Gminy komisji stypendialnej, jednakże jej uprawnienia powinny ograniczać się wyłącznie do niewiążącego zaopiniowania wniosku o przyznanie stypendium. Tymczasem, Rada Gminy Lubomia w kwestionowanym regulaminie przyznała Komisji Stypendialnej konkretne zadania do realizacji, m. in. przyjmowanie wniosków o przyznanie stypendium (§ 3 ust. 1 regulaminu), ich rozpatrywanie (§ 4 ust. 2 regulaminu), ustalanie liczby uczniów, którą wraz z propozycją wysokości stypendium przedkłada do zatwierdzenia Wójtowi (§ 4 ust. 5 regulaminu), ograniczając przy tym kompetencje wójta w tym zakresie. Stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy są bowiem przyznawane w formie decyzji administracyjnej przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). To do tego organu należy zatem zarówno rozpatrzenie wniosku o przyznanie stypendium, jak i wydanie stosownego rozstrzygnięcia w sprawie (postanowienia lub decyzji).

Unieważnienie wskazanych wyżej przepisów przedmiotowego regulaminu odnoszących się do Komisji Stypendialnej oraz jej udziału w przyznawaniu stypendiów dla uczniów powoduje, iż tryb składania wniosków o uzyskanie stypendium jest niekompletny.

W § 4 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że „wysokość stypendiów jest uzależniona od możliwości finansowych gminy oraz od wagi i rangi poszczególnych osiągnięć”. Natomiast Komisja Stypendialna – stosownie do unormowania zawartego w § 4 ust. 5 załącznika do uchwały – ustala liczbę uczniów, którą wraz z propozycją wysokości stypendiów przedkłada do zatwierdzenia Wójtowi”.

Tym samym Rada Gminy scedowała kompetencje przyznane jej na mocy art. 90t ust. 4 ustawy do ustalenia wysokości stypendium na organ wykonawczy gminy. W ocenie organu nadzoru, taka regulacja jest sprzeczna z powołanym wyżej przepisem, zgodnie z którym do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy określenie zakresu pomocy udzielanej w ramach wsparcia uzdolnionych dzieci i młodzieży. Oznacza to konieczność ustalenia w uchwale wysokości przyznawanych stypendiów.

W konsekwencji powyższe uchybienia powodują, iż uchwała Rady Gminy Lubomia nie wypełnia w całości delegacji ustawowej wynikającej z art. 90t ust. 4 ustawy.

Ponadto, za niezgodne z prawem należy uznać następujące postanowienia przedmiotowego regulaminu:

W § 2 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy uzależniła możliwość przyznania dla uczniów uzdolnionych stypendium od posiadania co najmniej bardzo dobrej oceny z zachowania. Tymczasem, w świetle uregulowań art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 ustawy, 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. Rada nie może natomiast wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów m.in. związanych z oceną z zachowania. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16 stwierdzając, iż „nie można uzależniać przyznania pomocy od oceny zachowania. Regulamin, o którym mowa w art. 90t ust. 1 u.s.o. jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 90t ust. 1 u.s.o. nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów. Jedynie 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”.

Jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa należy ocenić także postanowienia Regulaminu, które przewidują, iż wniosek o przyznanie stypendium wypełnia uczeń lub wychowawca klasy, do której uczęszcza uczeń (§ 3 zdanie drugie regulaminu). Jak wskazano wyżej stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, 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 2017 r. poz. 1257 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, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest uczeń, działający osobiście

lub poprzez przedstawiciela ustawowego. Wychowawca klasy nie mieści się w tym przypadku w pojęciu „strony postępowania”.

W ocenie organu nadzoru również regulacje dotyczące wstrzymania oraz pozbawienia stypendiów nie mieszczą się w zakresie upoważnienia, a zatem naruszają w sposób istotny normę kompetencyjną zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy. Rada bowiem posiada uprawnienie jedynie w zakresie określenia sytuacji, w których stypendium zostanie przyznane, nie zaś odebrane czy zawieszona. 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. 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).

Organ nadzoru zwraca również uwagę, iż uchwała nie może wskazywać przelewu na konto bankowe, jako jedynej metody wypłaty stypendium (§ 4 ust. 6 załącznika do uchwały). Rada Gminy nie posiada bowiem kompetencji do nakładania obowiązku na jakikolwiek podmiot posiadania konta bankowego.

Dodatkowo wskazać należy, że istnieje niezgodność pomiędzy postanowieniami przedmiotowej uchwały, a uchwałą Nr XV/90/2015 podjętą przez Radę Gminy Lubomia na sesji w dniu 25 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży zamieszkałych w Gminie Lubomia. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z rozdziałem III Programu przyjętego uchwałą Nr XV/90/2015 Rady Gminy Lubomia „Program skierowany jest do szczególnie uzdolnionych uczniów szkół podstawowych klas (V i VI) i klas gimnazjalnych (I, II, III). Z kolei, zgodnie z § 2 kwestionowanej uchwały „Stypendium może otrzymać uczeń zamieszkujący na terenie Gminy Lubomia za osiągnięcia uzyskane w klasie IV, V, VI, VII, VIII Szkoły Podstawowej oraz klasy II i III Gimnazjum”. Adresaci uchwał zostali zatem wskazani w sposób odmienny, nie pokrywający się ze sobą. Tymczasem, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. 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. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. *„Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.”* (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LII/331/2018 Rady Gminy Lubomia z dnia 14 sierpnia 2018 r., została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

Otrzymuje:

1. Rada Gminy Lubomia