



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2014 r.

Poz. 1988



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.28.4.2014.MS6

Wrocław, dnia 4 kwietnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/371/14 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie zasad przyznawania stypendiów uczniom i studentom w ramach Programu Stypendialnego Gminy Miejskiej Głogów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2014 r. Rada Miejska w Głogowie, podjęła m.in. uchwałę Nr LVIII/371/14 w sprawie zasad przyznawania stypendiów uczniom i studentom w ramach Programu Stypendialnego Gminy Miejskiej Głogów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2014 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uchwałą Nr LVIII/371/14 Rada Miejska w Głogowie, jak wynika z § 1 uchwały, uchwaliła Program Stypendialny Gminy Miejskiej Głogów, którego celem jest wspieranie uzdolnionych uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, a także studentów, którzy zamieszkują na terenie Gminy Miejskiej Głogów. Rada Miejska w podstawie prawnej uchwały wpisała art. 18 ust. 2 pkt 14 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 90t ustawy o systemie oświaty:

„1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. 2. Na realizację programów, o których mowa w ust. 1, jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają środki własne, a także mogą przeznaczać środki publiczne, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. 3. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć programy, o których mowa w ust. 1, we współpracy z organizacjami, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 oraz z 2004 r. Nr 64, poz. 593, Nr 116, poz. 1203 i Nr 210, poz. 2135). 4. 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 wyżej cytowanej treści upoważnienia, Ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do stworzenia dokumentu programowego, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji. Dopiero w oparciu o dany program organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego powinny określić warunki, zakres oraz tryb udzielania pomocy dzieciom i młodzieży.

Przepis art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty należy więc traktować jako podstawę do tworzenia planów działania danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Zaś przepis art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty daje podstawę do tworzenia aktu prawa miejscowego, określającego 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.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska nie może zrealizować upoważnienia z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty bez wcześniejszej realizacji art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a więc bez przyjęcia regionalnego lub lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży bądź też regionalnego lub lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Wynika to wprost z literalnego brzmienia art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty: „W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1,(...)”.

Równocześnie należy zaznaczyć, iż uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest to dokument programowy, będący aktem o charakterze wewnętrznym, a uchwała, wypełniająca kompetencję Rady z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty jest to akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w dzienniku urzędowym. Tak więc należy podkreślić, iż kompetencje te nie mogą zostać zrealizowane w jednym akcie prawnym, tj. w jednej uchwale rady gminy. Uchwała określająca 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 powinna być realizacją zagadnień programowych określonych w uchwale podjętej na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Jednocześnie realizacja upoważnienia z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, stanowi akt prawa miejscowego, zaś upoważnienie do podjęcia programu z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, to upoważnienie do uchwalenia aktu wewnętrznego.

Pismem z dnia 7 marca 2014 r. organ nadzoru, cytując przepis ustawy, wystąpił do Pana Przewodniczącego Rady Miejskiej w Głogowie z zapytaniem dotyczącym istnienia uchwały programowej, uchwalonej na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Pan Jan Zubowski –Prezydent Miasta Głogowa, odpowiadając na zapytanie organu nadzoru, w piśmie z dnia 21 marca 2014 r., stwierdził: „Uprzejmie informuję, iż Rada Miejska w Głogowie na podstawie art. 18 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym w dniu 20 marca 2012 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/150/12 w sprawie zatwierdzenia Strategii Rozwoju Miasta Głogowa na lata 2012-2026. Niniejsza uchwała, w myśl art. 90 ust. 1 o systemie oświaty, zawiera zapisy o charakterze lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży na terenie miasta Głogowa”.

Odnosząc się do wyjaśnień Pana Prezydenta Miasta Głogowa, stwierdzić trzeba, iż z uchwały Nr XXVI/150/12 w sprawie zatwierdzenia Strategii Rozwoju Miasta Głogowa na lata 2012-2026 nie wynika, że wypełnia ona upoważnienie z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Równocześnie Pan Prezydent nie wskazał ani konkretnych regulacji, ani części uchwały Nr XXVI/150/12, które miałyby zawierać „zapisy o charakterze lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży na terenie miasta Głogowa.”

Należy zauważyć, iż celem art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest stworzenie ustawowej podstawy prawnej uruchamiania, z własnej inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego programów pomocy materialnej dla uczniów. Pomoc tego rodzaju może mieć zarówno charakter socjalny, jak i motywacyjny, zaś różnica

między programami lokalnymi a regionalnymi polega na skali przedsięwzięcia. Socjalny charakter programu występuje w przypadku podjęcia programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zaś motywacyjny charakter programu w przypadku podjęcia przez radę programu mającego na celu wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Równocześnie, jak wynika z § 1 uchwały Nr LVIII/371/14, celem Programu Stypendialnego Gminy Miejskiej Głogów jest wspieranie uzdolnionych uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych a także studentów, którzy zamieszkują na terenie Gminy Miejskiej Głogów, co sugeruje powiązanie regulacji uchwały z podstawą prawną z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, a więc z programem wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, nie zaś z programem wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży na terenie miasta Głogowa (art. 90 t ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty), jak napisał Pan Prezydent Miasta Głogowa.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Głogowie, podejmując uchwałę Nr LVIII/371/14 w sprawie zasad przyznawania stypendiów uczniom i studentom w ramach Programu Stypendialnego Gminy Miejskiej Głogów dokonała wymieszania materii ustawowej zarówno do stworzenia dokumentu programowego, jak i do podjęcia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu 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. Wniosek taki wynika w szczególności z zapisu § 1 uchwały: „Uchwała się Program Stypendialny...”, co sugeruje podjęcie uchwały programowej. Jednakże dalsze regulacje uchwały odnoszą się m.in. do szczegółowych warunków udzielania pomocy, form tej pomocy, określają osoby uprawnione do pomocy, a więc zawierają regulacje aktu prawa miejscowego, wynikające z upoważnienia z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przemieszanie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Wystąpienie omawianej wady może powodować trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może to prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw.

Ponadto zgodnie z dyrektywą § 115 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908): w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 załącznika: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika reguła „jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał będących aktami prawa miejscowego. Z kolei § 135 w zw. z § 143 załącznika przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt.

Tak więc uchwała Rady Miejskiej w Głogowie nie wypełnia w sposób prawidłowy kompetencji, wynikającej z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty a przez co narusza w stopniu istotnym ten przepis ustawy.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Realizując kompetencję organ stanowiący 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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując

przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemanie kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż uchwała Rady Miejskiej w Głogowie Nr LVIII/371/14 w sprawie zasad przyznawania stypendiów uczniom i studentom w ramach Programu Stypendialnego Gminy Miejskiej Głogów narusza w stopniu istotnym art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., skutkującym stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto w trakcie analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że zapisy § 1 ust. 4 pkt 3 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie pkt 4 i załącznika nr 3 do uchwały w zakresie pkt 9 istotnie naruszają przepis art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty w zakresie określenia kryteriów przyznawania stypendiów. W kwestionowanych regulacjach Rada uchwaliła: „Stypendia dla uczniów szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych są przyznawane w oparciu o następujące kryteria: (...) 3) inne osiągnięcia -15 %.” (§ 1 ust. 4 pkt 3 uchwały), „Inne osiągnięcia (nie przedmiotowe) od 0-15 pkt.” (załącznik do uchwały nr 1 pkt 4), „Inne osiągnięcia w poprzednim semestrze (za wyjątkiem osiągnięć w konkursach przedmiotowych)” (załącznik nr 3 do uchwały pkt 9).

Do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, tj. Rady Miejskiej w Głogowie należy, zgodnie z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty określenie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach, z uwzględnieniem w szczególności przedsięwzięć sprzyjających eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osób lub grup osób uprawnionych do pomocy oraz potrzeb edukacyjnych na danym obszarze.

Rada jednakże nie może w tym zakresie pozostawić regulacji niedookreślonych. Dopuszczenie zapisu „innych osiągnięć”, skutkuje wprowadzeniem regulacji, które będą umożliwiały przyznanie stypendium, w oparciu o bliżej nieokreślone kryteria. Takie zapisy § 1 ust. 4 pkt 3 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie pkt 4 i załącznika nr 3 do uchwały w zakresie pkt 9 stoją w sprzeczności z treścią udzielonego Radzie Miejskiej upoważnienia do podjęcia uchwały w trybie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Równocześnie w świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Regulacje dotyczące wskazania kryteriów, w oparciu o jakie są przyznawane stypendia, powinny zostać określone w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, a zapisy uchwały będą podstawą wniosku w sprawie stypendium i wydanej później decyzji Prezydenta Miasta Głogowa w tej sprawie. Za niedopuszczalną należy zatem uznać taką regulację, która umożliwia organowi wydającemu decyzję wprowadzenie według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego stypendium. Wszystkie kryteria będące podstawą przyznania stypendium powinny zostać dookreślone w uchwale Rady Miejskiej w Głogowie.

Należy także zaznaczyć, iż zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawę przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z kolei § 141 Zasad stanowi, że „Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej”.

Również regulacja § 1 ust. 10 uchwały Rady Miejskiej w Głogowie istotnie narusza przepisy prawa. Rada, poprzez zapis: „Złożone wnioski podlegają sprawdzeniu pod względem formalnym przez pracowników Wydziału Edukacji, Kultury i Kultury Fizycznej Urzędu Miejskiego w Głogowie.”, wkroczyła bowiem w kompetencje Prezydenta Miasta Głogowa do określenia zakresu obowiązków pracowników Wydziału Edukacji, Kultury i Kultury Fizycznej, podległego Prezydentowi, Urzędu Miejskiego w Głogowie.

Należy podkreślić, iż Rada nie posiada uprawnień do regulowania zakresu zadań i obowiązków pracowników Urzędu Miejskiego w Głogowie. Mocą art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma wyłączną kompetencję decyzyjną w zakresie organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy, poprzez możliwość ustanowienia regulaminu organizacyjnego urzędu. Kompetencja ta dotyczy także regulacji obowiązków pracowników Wydziału Edukacji, Kultury i Kultury Fizycznej Urzędu Miejskiego w Głogowie. Tak więc treść § 1 ust. 10 przedmiotowej uchwały powinna zostać uregulowana w regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego, a nie w uchwale Rady Miejskiej w Głogowie.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz