



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 czerwca 2015 r.

Poz. 2053



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.291.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 23 czerwca 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/33/2015 Rady Gminy
Kąkolewnica z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania stypendiów Wójta
Gminy Kąkolewnica w ramach Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci
i młodzieży z terenu Gminy Kąkolewnica, w części obejmującej § 1 ust. 2 pkt 4, § 2 ust. 4, § 6 ust. 1 w
brzmieniu: „w drodze zarządzenia”, ust. 2 oraz ust. 3 w brzmieniu: „od daty wydania zarządzenia”
Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/33/2015 Rady Gminy Kąkolewnica z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania stypendiów Wójta Gminy Kąkolewnica w ramach Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży z terenu Gminy Kąkolewnica, w części obejmującej § 1 ust. 2 pkt 4, § 2 ust. 4, § 6 ust. 1 w brzmieniu: „w drodze zarządzenia”, ust. 2 oraz ust. 3 w brzmieniu: „od daty wydania zarządzenia” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 maja 2015 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy podjęła na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

Stosownie do treści ww. przepisu 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.

Jedynie działając w oparciu o programy określone w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. W przepisie art. 90t

ust. 4 omawianej ustawy, ustawodawca wskazał bowiem jednoznacznie, iż szczegółowe warunki udzielenia pomocy stypendialnej organ stanowiący określić może w przypadku przyjęcia programu, o którym mowa w ust. 1.

Zatem ogólne ramy wsparcia udzielanego przez gminę rada określa w programie uchwalanym na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, następnie zaś ustala szczegółowe warunki udzielania pomocy w ramach tego programu – w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, podejmowanej na podstawie i w granicach art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 1 ust. 2 pkt 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, postanowiono, że jednym z rodzajów stypendiów, przyznawanych uzdolnionym dzieciom i młodzieży jest *stypendium uznaniowe dla uczniów wyróżniających się wybitną pracą społeczną na rzecz szkoły, posiadających 100% frekwencję obecności na lekcjach, którzy systematycznie uczęszczali do szkoły i nie opuścili żadnej godziny, itp. Stypendium uznaniowe Wójta Gminy Kąkolewnica.*

W ramach szczegółowych zasad przyznawania tego stypendium ustalono zaś, że *stypendium uznaniowe Wójta Gminy Kąkolewnica może być przyznane uczniom szkół, których organem prowadzącym jest gmina Kąkolewnica, mającym stałe miejsce zamieszkania na terenie Gminy Kąkolewnica (§ 2 ust. 4 Regulaminu).*

Zdaniem organu nadzoru, powyższe zapisy zostały podjęte z przekroczeniem ustawowego upoważnienia zawartego w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W kwestionowanych zapisach Regulaminu Rada Gminy określiła, że lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży realizowany będzie m. in. poprzez przyznawanie uznaniowych stypendiów dla uczniów, którzy wyróżnili się wybitną pracą społeczną na rzecz szkoły, posiadają 100% frekwencję obecności na lekcjach, systematycznie uczęszczali do szkoły i nie opuścili żadnej godziny, itp.

W ocenie organu nadzoru regulacje przedmiotowej uchwały wprowadzające stypendium za „wybitną pracą społeczną” pozostają w oderwaniu od ustawowo określonych przesłanek przyznawania wsparcia w ramach lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Ponadto, sformułowanie „wybitna praca społeczna na rzecz szkoły” pozostaje określeniem nieostrym i niejednoznacznym. Zastosowanie tego sformułowania powoduje, iż nie jest wiadome, jakiego rodzaju osiągnięcia będą mogły zostać kwalifikowane jako uprawniające do otrzymania wsparcia w postaci stypendium.

Z kolei uczęszczanie na zajęcia szkolne należy do podstawowych obowiązków wszystkich uczniów. Trudno zatem uznać, iż wskazanie powyższego kryterium mieści się w zakresie programu, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/GI 25/11, trafnie wywiódł, iż „*Przywołany przepis art. 90t ustawy o systemie oświaty nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy szkoły które pozwalały by 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 więc być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych niż określone w ustawie kryterium "w spierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży"*”.

Zdaniem organu nadzoru warunki udzielania wsparcia takie jak osiągnięcia w pracy społecznej i systematyczne uczęszczanie do szkoły nie stanowią przesłanek udzielania wsparcia w postaci stypendium na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przepis ten bowiem jednoznacznie stanowi, że stypendium jest formą wsparcia adresowaną do uczniów uzdolnionych.

Przyjęte natomiast przez Radę Gminy w § 1 ust. 2 pkt 4 Regulaminu kryteria udzielania wsparcia w formie stypendium nie dotyczą uczniów uzdolnionych, ale takich, którzy wykazywali się zaangażowaniem w pracę społeczną i uczęszczali do szkoły.

W § 6 Regulaminu Rada Gminy zawarła regulacje dotyczące formy, w jakiej przyznawane jest stypendium. W myśl tych postanowień, decyzję o przyznaniu stypendium oraz jego wysokości – po zapoznaniu się z wynikami pracy komisji stypendialnej – podejmuje Wójt Gminy Kąkolewnica w drodze zarządzenia (ust. 1); *decyzja Wójta Gminy jest ostateczna – nie przysługuje od niej odwołanie* (ust. 2);

o przyznaniu lub odmowie przyznania stypendium wnioskodawców informuje się w terminie 7 dni *od daty wydania zarządzenia* przez Wójta Gminy Kąkolewnica (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy naruszają powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Zarówno przyznanie stypendium jak i odmowa jego przyznania następować winno w drodze decyzji administracyjnej.

Należy wskazać, iż przedmiotowa uchwała wydana na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jest aktem prawa miejscowego. Ustanawia przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze Gminy Kąkolewnica, będzie zatem wchodziła w zakres szerokiej podstawy prawnej decyzji administracyjnych dotyczących przyznawania stypendiów, skierowanych do indywidualnych podmiotów, posiadających opisane w niej osiągnięcia w konkretnej dziedzinie (naukowej, sportu, artystycznej).

Regulacje przedmiotowej uchwały prowadzą do wniosku, że celem prowadzonego na jej podstawie postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego w niej wyrażonego, w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, przez organ administracji publicznej. A zatem wchodzi w zakres zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy obowiązywania i stosowania kodeksu postępowania administracyjnego.

Stosownie do art. 1 pkt 1 k.p.a. przepisy tej ustawy stosuje się do postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

W myśl zaś art. 104 § 1 i § 2 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 przytoczonych powyższej przepisów wynika, że właściwą formą zakończenia sprawy administracyjnej jest decyzja administracyjna, stanowiąca władcze działanie prawne organu administracji publicznej skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Podejmując to rozstrzygnięcie organ administracji dokonuje konkretyzacji prawa, które inaczej nie mogłoby stanowić podstawy do korzystania przez jednostkę z należnych jej praw lub wykonywania obowiązków. Decyzja administracyjna, jako akt konkretyzacji indywidualnych praw lub obowiązków jednostki, winna być wydana, gdy istnieje już sprawa administracyjna, czyli gdy prawo materialne pośrednio (a nie wprost) reguluje wspomniane prawa i obowiązki (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 372-373).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej uchwały, należy stwierdzić, iż sprawa w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania stypendium Wójta Gminy dla uzdolnionych dzieci i młodzieży z terenu Gminy Kąkolewnica na podstawie przepisu aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi indywidualną sprawę administracyjną, której rozstrzygnięcie winno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej.

Rozstrzygnięcie o przyznaniu lub o odmowie przyznania konkretnej osobie stypendium finansowanego ze środków publicznych na podstawie przepisów prawa miejscowego przybiera postać aktu administracyjnego mającego cechy decyzji administracyjnej, bez względu na to, jak ten akt zostanie formalnie nazwany.

Zagadnienie pojęcia "organ administracji publicznej" jest złożone w świetle przepisów Konstytucji, lecz nie powinno budzić zasadniczych kontrowersji na tle przepisów art. 1 i 5 k.p.a. Problem nie polega na identyfikacji organu państwa jako organu administracji publicznej, lecz raczej na odróżnieniu i oddzieleniu tych oświadczeń woli organu administracji publicznej, które są składane w sferze prawa cywilnego, od oświadczeń woli organu administracji publicznej, składanych w sferze prawa administracyjnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że z zasady tam, gdzie organ administracji publicznej działa w wykonywaniu uprawnień właścicielskich podmiotu, który reprezentuje, właściwe są cywilnoprawne formy działania, zaś tam, gdzie na plan pierwszy wysuwają się władcze, publicznoprawne aspekty działania organu, właściwe są formy administracyjnoprawne, w tym decyzja administracyjna.

Bezsporne jest również, że nie zachodzi stosunek podporządkowania organizacyjnego lub służbowego pomiędzy Wójtem Gminy i osobami fizycznymi - dziećmi i młodzieżą z terenu Gminy Kąkolewnica, objętymi omawianymi przepisami.

Warunki uznania rozstrzygnięcia Wójta Gminy w sprawie przyznania stypendium na podstawie omawianych przepisów za decyzję administracyjną są zatem spełnione.

Skoro zatem dane postępowanie prowadzone jest przed organem administracji publicznej w należącej do właściwości tego organu sprawie indywidualnej, która powinna być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, to pozbawienie strony prawa odwołania od decyzji stanowi złamanie fundamentalnej zasady, na jakiej opiera się postępowanie administracyjne, to jest zasady jego dwuinstancyjności (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 28 września 2010 r., III SA/Lu 227/10 oraz z dnia 1 września 2011r., II SA/Lu 579/11).

W związku z powyższym nie budzi wątpliwości, iż kwestionowane zapisy Regulaminu naruszają prawo w sposób istotny.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP 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. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/33/2015 Rady Gminy Kąkolewnica we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Kąkolewnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Kąkolewnica