



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 grudnia 2015 r.

Poz. 5090



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131. 569 .2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 16 grudnia 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/47/2015 Rady Gminy Wysokie z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie stypendium Wójta Gminy Wysokie dla uczniów, w części obejmującej § 5 ust. 5 i § 6 ust. 2.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/47/2015 Rady Gminy Wysokie z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie stypendium Wójta Gminy Wysokie dla uczniów, w części obejmującej § 5 ust. 5 i § 6 ust. 2.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/47/2015 Rady Gminy Wysokie została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 listopada 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.).

Zgodnie z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy:

- 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży;
- 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

W art. 90t ust. 4 ustawa stanowi zaś, że 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.

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.

Zdaniem organu nadzoru, zarówno przyznanie stypendium dla uzdolnionych uczniów, jak i odmowa przyznania tego stypendium, następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Przedmiotowa uchwała, wydana na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, stanowi akt prawa miejscowego. Ustanawia przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze Gminy Wysokie, 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).

Analiza regulacji przedmiotowej uchwały wskazuje, 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 Kpa 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 Kpa 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 powyżej przepisów wynika, że właściwą formą zakończenia sprawy administracyjnej jest decyzja administracyjna, stanowiąca władcze działanie 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 przysługujących jej uprawnień.

Decyzja administracyjna, jako akt konkretyzacji indywidualnych praw lub obowiązków jednostki, winna być wydana, gdy istnieje 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).

Pojęcie "organ administracji publicznej" nie budzi zasadniczych kontrowersji na tle przepisów art. 1 i 5 Kpa. 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 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 Wysokie, objętymi przepisami przedmiotowej uchwały.

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

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/47/2015 narusza powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

W § 4 uchwały Rada Gminy określiła warunki, jakie musi spełniać uczeń aby uzyskać stypendium za wybitne osiągnięcia w nauce.

Jednocześnie w § 5 ust. 5 uchwały Rada postanowiła, że wnioski niekompletne lub nie spełniające kryteriów określonych w § 4 nie będą rozpatrywane.

Z treści § 5 ust. 5 uchwały wynika zatem, iż jeżeli wskazane w uchwale kryteria uprawniające do przyznania stypendium nie będą spełnione, wniosek o przyznanie stypendium nie będzie na dalszym etapie postępowania rozpatrywany.

Wprowadzenie takiej regulacji nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Analiza postanowień uchwały wskazuje na typowo administracyjny charakter postępowania w sprawie przyznania stypendium, składający się z trzech klasycznych faz tego postępowania. Rozpoczyna się ona złożeniem wniosku, następnie jego rozpoznaniem i kończy się wydaniem stosownego rozstrzygnięcia. Podkreślenia wymaga, iż rozstrzygnięcie wydane w toku tej procedury ma charakter władczy i jednostronny, kwalifikujący bądź do przyznania stypendium, bądź do negatywnego rozpatrzenia wniosku.

Uwzględniając zaś okoliczność, że akty te podejmowane są przez organ administracji publicznej w sprawie indywidualnej przyjąć należy, że zarówno przyznanie stypendium, odmowa jego przyznania następuje w drodze decyzji administracyjnej.

W sytuacji zatem nie spełnienia któregoś ze wskazanych w § 4 uchwały kryteriów uprawniających do otrzymania stypendium, organ administracji publicznej powinien wydać decyzję o odmowie przyznania stypendium, nie zaś - jak postanowiła Rada - pozostawić wniosek bez rozpatrzenia.

W kontekście § 5 ust. 5 uchwały należy mieć również na uwadze, że skoro postępowanie w sprawie przyznania stypendium lub odmowie jego przyznania jest postępowaniem administracyjnym, zastosowanie do niego będą miały również przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wnoszenia podań i uzupełniania ich braków na podstawie wezwania organu.

Zgodnie z art. 64 § 2 Kpa jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Zatem w sytuacji, gdy strona postępowania braki takie uzupełni, jej pismo będzie wywierało skutek od dnia jego wniesienia.

W konsekwencji powyższych wywodów, za prawnie wadliwy należy uznać również przepis § 6 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym od stanowiska Wójta Gminy Wysokie w sprawie stypendium nie przysługuje odwołanie.

Skoro, jak już zostało wywiedzione, postępowanie dotyczące przyznania stypendium za wybitne osiągnięcia w nauce 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, wyrażonej w art. 15 kodeksu postępowania administracyjnego (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 28 września 2010r., III SA/Lu 227/10 oraz z dnia 1 września 2011r., II SA/Lu 579/11).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że regulacja § 6 ust. 2 uchwały narusza 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 X/47/2015 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

Przemysław Czarnek

Otrzymuje:

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