



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 maja 2023 r.

Poz. 3234



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.183.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXI/337/23 Rady Miejskiej we Włodawie z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego warunki, formy i zakres udzielania pomocy uczniom w ramach Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży pobierających naukę w szkołach podstawowych oraz w Szkole Muzycznej I Stopnia prowadzonych przez Gminę Miejską we Włodawie, w części obejmującej § 5 ust. 12 lit. c) w brzmieniu: „lub nie przestrzega uznanych zasad życia szkolnego i społecznego” oraz § 5 ust. 13 Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXI/337/23 Rady Miejskiej we Włodawie z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego warunki, formy i zakres udzielania pomocy uczniom w ramach Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży pobierających naukę w szkołach podstawowych oraz w Szkole Muzycznej I Stopnia prowadzonych przez Gminę Miejską we Włodawie, w części obejmującej § 5 ust. 12 lit. c) w brzmieniu: „lub nie przestrzega uznanych zasad życia szkolnego i społecznego” oraz § 5 ust. 13 Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXI/337/23 Rady Miejskiej we Włodawie została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą, powołując w podstawie prawnej m.in. art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r., poz. 2230), Rada Miejska we Włodawie ustaliła regulamin określający szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach w ramach Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży pobierających naukę w szkołach podstawowych oraz w Szkole Muzycznej I Stopnia prowadzonych przez Gminę Miejską we Włodawie, stanowiący załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

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 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.

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 § 5 ust. 12 lit. c) Regulaminu przyjętego przedmiotową uchwałą Rada postanowiła, że Burmistrz Włodawy może odmówić przyznania stypendium, jeśli uczeń został ukarany karą statutową *lub nie przestrzega uznanych zasad życia szkolnego i społecznego*, w okresie za który przyznawane jest stypendium.

Należy podkreślić, że uchwała podjęta w wykonaniu upoważnienia z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty jest aktem prawa miejscowego.

Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 29949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Użyte w § 5 ust. 12 lit. c) Regulaminu wyrażenie „*nie przestrzega uznanych zasad życia szkolnego i społecznego*” przesądza o tym, że przyjęta regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna.

Stosowanie takich zwrotów w przepisach powszechnie obowiązujących jest niedopuszczalne z uwagi na to, że jak już podniesiono, mają one być czytelne i przejrzyste zarówno dla adresatów, jak i organu stosującego prawo. Właściwe i jasne określenie kryteriów w uchwale będącej aktem prawa miejscowego jest niezbędnym warunkiem prawidłowo skonstruowanego przepisu.

Zgodnie z § 5 ust. 13 Regulaminu, *decyzja Burmistrza w sprawach stypendium jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie*.

Analiza postanowień uchwały wskazuje na administracyjny charakter postępowania w sprawie przyznania stypendium, składający się z trzech klasycznych faz tego postępowania. Rozpoczyna się ono 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.

Przepis art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

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.

Przez decyzję administracyjną „należy rozumieć jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe” (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck).

Skoro postępowanie w sprawie przyznania stypendium lub odmowie jego przyznania jest postępowaniem administracyjnym, zastosowanie do niego będą miały również przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przytoczona regulacja § 5 ust. 13 Regulaminu, pozbawia stronę prawa odwołania się od decyzji Burmistrza, a przez to narusza art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 15 Kpa, postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Jak już wskazano, czynność przyznania bądź odmowy przyznania stypendium - dokonywana przez Burmistrza, będącego organem administracji publicznej - stanowi decyzję administracyjną wydawaną w indywidualnej sprawie administracyjnej.

Zgodnie z treścią art. 39 ustawy o samorządzie gminnym, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej decyzje wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (ust. 1). O decyzji wydanej przez wójta (...),służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (ust. 5).

Jak wywiódł w swoim wyroku z dnia 1 września 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie sygn. akt II SA/Lu 579/11, *„Skoro zaś 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 byłoby złamaniem fundamentalnej zasady, na jakiej opiera się postępowanie administracyjne, to jest zasady jego dwuinstancyjności”*.

W świetle powyższego brak podstaw prawnych do stanowienia w przedmiotowej uchwale, iż decyzja Burmistrza jest „ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie”.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXI/337/23 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Włodawy
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej we Włodawie