



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2017 r.

Poz. 1214

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.108.2017.3 **WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 9 lutego 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXIV/142/16 Rady Gminy Czermin z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad przyznawania stypendium Wójta Gminy Czermin dla uczniów szczególnie uzdolnionych oraz osób wyjątkowo zasłużonych promocji Gminy Czermin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Czermin nr XXIV/142/16 z dnia 29 grudnia 2016 r. została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 12 stycznia 2017 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:

Rada Gminy Czermin na sesji w dniu 29 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę nr XXIV/142/16 w sprawie określenia zasad przyznawania stypendium Wójta Gminy Czermin dla uczniów szczególnie uzdolnionych oraz osób wyjątkowo zasłużonych promocji Gminy Czermin.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 90t ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada podjęła przedmiotową uchwałę, stanowi wyłącznie normę kompetencyjną określającą właściwość przedmiotową rady gminy, nie stanowi natomiast samodzielnej podstawy do wydania przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził powyższe stanowisko w wyroku z dnia 29 maja 2009 r. (sygn. akt I OSK 178/09) stwierdzając jednoznacznie, że „przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego, co przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne niż ustawa o samorządzie gminnym przekażą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalenia zasad udzielania przedmiotowych stypendiów”.

Zatem kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały określającej zasady udzielania stypendiów szkolnych dla uczniów uzależniono od przepisu szczególnego. Takim przepisem szczególnym jest art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 90t ust. 1 tej ustawy. Stosownie bowiem do treści przepisu art. 90t ust. 1 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. W przypadku przyjęcia wskazanych wyżej programów, 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 (art. 90t ust. 4 ustawy).

Należy mieć na uwadze, że program wspierania edukacji i wyrównywania szans edukacyjnych powinien wyznaczać kierunki działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie edukacji. Stanowi on podstawę do podjęcia przez organy samorządu terytorialnego odpowiednich działań organizacyjnych, w tym w zakresie zabezpieczenia środków finansowych na realizację programu, a także do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów. Przepis art. 90t ust. 1 ustawy należy więc traktować, jako podstawę do tworzenia programów działania danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Natomiast przepis art. 90t ust. 4 ustawy, stanowi podstawę do tworzenia aktu prawa miejscowego, określającego szczegółowe warunki udzielania pomocy, formy i zakresu 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 warunkiem niezbędnym do określenia zasad, form i trybu udzielania pomocy, jest wcześniejsze podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, bądź wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Podjęcie uchwały w sprawie zasad udzielania stypendiów, bez wcześniejszego przyjęcia uchwały programowej na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, stanowi zatem istotne naruszenie prawa. Do dnia wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia Gmina Czermin nie podjęła takiej uchwały programowej, stąd też podjęcie uchwały w przedmiocie określenia zasad przyznawania stypendium należy uznać za przedwczesne.

Ponadto należy zauważyć, że Regulamin przyznawania stypendium Wójta Gminy Czermin obejmuje swoim zakresem także materię dotyczącą stypendium sportowego. Jak już wspomniano kwestia stypendiów jest przedmiotem regulacji art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, zawierającego ogólną kompetencję prawodawczą, oraz art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który jako przepis szczególny uprawnia radę gminy do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach.

W przywołanym już art. 90t ust. 1 pkt. 2 ustawy o systemie oświaty ustawodawca upoważnił jednostki samorządu terytorialnego jedynie do tworzenia programów wspierania edukacji. Programy te mogą mieć zasięg lokalny lub regionalny, a ich cel polega na wspieraniu edukacji uzdolnionych uczniów i młodzieży, zatem ma charakter motywacyjny. Zauważyć trzeba, że przedmiotowa uchwała w § 3 ust. 2 lit. c Regulaminu uzależnia przyznanie stypendium sportowego od bycia laureatem konkursu, olimpiady na szczeblu powiatowym (miejsce I i III) i uzyskania minimum dobrej oceny z zachowania. Opisane stypendium sportowe w tym punkcie zachęca więc do określonego działania poprzez nagradzanie osiągniętych na odpowiednim poziomie wyników, a zatem posiada charakter typowo motywacyjny. Nie można natomiast temu stypendium przypisać charakteru socjalnego, polegającego na wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Na marginesie można wskazać, że ustawa o systemie oświaty w art. 90t ust. 1 pkt 1 uprawnia jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia regionalnych lub lokalnych programów, mających na celu wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży. W opinii organu nadzoru uchwała podjęta w trybie art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty mogłaby określić regulamin zasad przyznawania stypendiów dotyczących także materii sportowej, jednak pod warunkiem, że stypendia takie posiadałyby charakter socjalny (a więc nie motywacyjny - uzależniony od osiąganego wyniku sportowego). Poprzez przyjęcie takiego programu stypendialnego gmina w szczególności mogłaby realizować zadania wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 6, 8 i 10 ustawy o samorządzie gminnym – związane z pomocą społeczną, edukacją publiczną czy kulturą fizyczną (np. dofinansowanie do zakupu sprzętu sportowego, obuwia, stroju gimnastycznego czy też biletów na basen, siłownię itp.).

Zdaniem organu nadzoru motywacyjny charakter ustanowionego przez Radę Gminy Czermin stypendium, uzależniającego jego otrzymanie od osiągniętego wyniku, przesądza o tym, iż w tym zakresie zastosowanie znajdzie inny przepis szczególny, unormowany w ustawie o sporcie. Mowa tutaj

o art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176 ze zm.). Stosownie do tego przepisu: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.”. Przepis ten w sposób jednoznaczny wskazuje, że określając zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uwzględnić musi m.in. osiągnięty wynik sportowy.

Zastosowanie art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie jako normy kompetencyjnej i upoważniającej do uregulowania zasad przyznawania stypendiów sportowych, uzasadnia również szczególność tej normy w stosunku do normy z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, będącej w przypadku stypendiów sportowych normą ogólną. Również w tym przypadku znajdzie zastosowania omówiona już wcześniej reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie normują konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia stypendiów sportowych i dlatego będą miały pierwszeństwo w stosowaniu przed normą zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jako normą *lex generali*, która dotyczy zasadniczo wszelkich stypendiów dla uzdolnionych uczniów. Zdaniem organu nadzoru, konsekwencją powyższego oraz konstytucyjnej zasady legalizmu jest możliwość ustanowienia przez Radę stypendium za osiągnięcia w sporcie w oparciu o normę wywiedzioną z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, która precyzuje zapisy normy ogólnej zawarte w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z powyższego wypływa wniosek, że uchwały rady gminy podejmowane w oparciu o art. 90t ust. 4 w zw. z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty nie mogą swym zakresem obejmować zagadnień dotyczących stypendiów sportowych. Jeżeli bowiem ustanawiane przez Radę stypendium sportowe związane jest z osiąganymi wynikami sportowymi to bezpośrednie zastosowanie znajdzie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, co w takim wypadku wyklucza regulowanie tych zagadnień w uchwale podejmowanej na podstawie art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 169/14) stwierdzono: „Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że w sprawie mamy do czynienia z dwoma normami rangi ustawowej, które regulują kwestie stypendiów, tj. art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Kolizję pomiędzy nimi rozstrzyga zasada prawna *lex specialis derogat legi generali*. Zgodnie z powyższą zasadą w przypadku norm zawartych w aktach prawnych tej samej rangi obowiązujących w tym samym czasie, norma o charakterze szczególnym ma pierwszeństwo stosowania przed normą o charakterze ogólnym. W niniejszej sprawie charakter *lex specialis* ma art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Normuje bowiem konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia stypendiów sportowych. Tym samym Rada może ustanawiać stypendia za osiągnięcia w sporcie w oparciu o normę wywiedzioną z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, która precyzuje zapisy normy ogólnej zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym.”. W kontekście uchwały podjętej przez Radę Gminy Czermin należy podnieść, że nie mogła ona regulować kwestii związanych ze stypendiami sportowymi.

Na marginesie należy również wskazać, iż norma kompetencyjna z ustawy o sporcie wymaga uregulowania kwestii trybu pozbawiania stypendium sportowego, czego w badanej uchwale nie uczyniono. Nawet zatem, gdyby dopuścić w rozpatrywanej sprawie możliwość regulowania w jednej uchwale, zarówno stypendium naukowego i sportowego dla uczniów, to zapisy uchwały dotyczące stypendium sportowego podlegałyby stwierdzeniu nieważności w całości, ze względu na fakt braku pełnej realizacji normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Podsumowując, należy wskazać, że rada gminy nie może podejmować uchwał dotyczących stypendiów sportowych w oparciu o art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, jeżeli stypendia takie dotyczą osiąganego wyniku sportowego, ponieważ przepisy prawa określają co do tego odrębną delegację ustawową (art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie).

W § 3 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, że stypendium może otrzymać mieszkaniec Gminy Czermin, lub organizacje działające na terenie Gminy, którzy szczególnie zasłużyli się dla promocji Gminy. W ocenie organu nadzoru zapis ten narusza treść art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że pomoc dotyczy dzieci i młodzieży, a w odniesieniu do stypendium - uzdolnionych uczniów. Rada na mocy ww. artykułu ma obowiązek określić osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy. Z literalnej treści tego przepisu wynika, iż pod podjęciem „grupa osób” należy rozumieć dzieci, młodzież lub uczniów, którzy grupowo, bądź będą uprawnieni do pomocy, bądź będą uprawnieni do otrzymania stypendium. Stąd też

w ocenie organu nadzoru przyznanie uprawnień organizacjom działającym na terenie Gminy wykracza poza normę kompetencyjną. Co prawda nie jest wykluczone przyznanie stypendium lub pomocy organizacjom ale tylko wtedy gdy w ich skład wchodzić będą wyłącznie dzieci, młodzież lub uczniowie.

Niezależnie od powyższego, zastrzeżenia organu nadzoru budzi również przepis § 5 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym decyzję o przyznaniu oraz wysokość stypendium podejmuje Wójt Gminy Czermin w oparciu o opinię Komisji Oświaty Kultury Zdrowia i Sportu działającą przy Radzie Gminy Czermin. Z powyższego zapisu wynika, iż do przyznania stypendium niezbędna jest opinia ww. komisji i opinia ta ma charakter wiążący. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza zasadę rozdziału kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym gminy. Należy bowiem wskazać na rozdział kompetencji pomiędzy organami gminy, znajdujący umocowanie w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Jako zasadę należy przyjąć, że kompetencje, jakie zostały przyznane ustawowo jednemu z tych organów, nie mogą być realizowane przez drugi z nich. Powyższy podział został uszczegółowiony w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, która określa, że organem stanowiącym jest rada gminy (art. 15 ustawy), natomiast organem wykonawczym jest wójt (art. 30 ustawy). Zgodnie z określonym ustawowo zakresem właściwości, rada gminy, jako organ kolegialny, jest uprawniona do podejmowania działań związanych jedynie ze stanowieniem lub kontrolą, nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału kompetencji organów samorządowych.

Należy więc stwierdzić, że uchwała zobowiązująca wójta (jak to uczyniono w powyższej sprawie) do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez radę gminy zadania, wkracza w istocie w kompetencje organu wykonawczego gminy. Natomiast każda ingerencja rady w sferę wykonawczą pozbawiona jest podstaw prawnych.

W § 4 ust. 1 Regulaminu rada wskazała, że stypendium w przypadku osób wskazanych w § 3 ust. 1 i ust. 3 zostaje przyznane na podstawie wniosku, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. Organ nadzoru zwraca uwagę, że delegacja wynikająca z art. 90t ust. 4 uprawnia radę jedynie do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach. W ocenie organu nadzoru powyższa delegacja nie uprawnia rady do narzucania wnioskodawcom wzoru wniosku o przyznanie stypendium. Działanie takie musi być uznane za wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej, stanowiące istotne naruszenie prawa. Informacje, jakie wymogi muszą zostać spełnione, aby można było ubiegać się o stypendium oraz jakie dokumenty na potwierdzenie powyższego muszą zostać przedstawione, powinny być zawarte w treści uchwały. Wzór wniosku można uznać jedynie za formę pomocy dla wnioskodawcy, której celem jest ułatwienie złożenia poprawnego wniosku. Jednocześnie wystąpienie o przyznanie stypendium bez użycia opracowanego wzoru, przy założeniu, że spełnione zostały wszystkie określone w uchwale wymagania, w opinii organu nadzoru nie może takiego wnioskodawcy dyskwalifikować.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann