



Wojewoda
19.08.2019

WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.2.288.2019

Rzeszów, 2019-08-28

Urząd Miasta Tarnobrzega
ul. Kościuszki 32
39-400 Tarnobrzeg



01898266

Data wpływu: 2019-08-28

Numer: B01-11-12107-2019

Pracuje: Grażyna Kozioł
Miejscowość: stanowisko da. obsługi ka
Załączników: 1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r, poz. 506 ze. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

zapisów: Rozdziału II ust. 1 pkt 2) oraz pkt 4) o treści „...odpowiedni dorobek artystyczny (np. publikacje, indywidualne wystawy, wykorzystywane prace w różnych publikacjach, koncerty solowe, zespołowe, nagrania, osiągnięcia w dziedzinie tańca) lub...”, ust. 2 i ust. 3 pkt 1) do 3), Rozdziału III ust. 1 pkt 2), ust. 2 pkt 1) do 3), ust. 6 o treści „...oraz otrzyma co najmniej bardzo dobrą ocenę z zachowania” oraz ust. 7, Rozdziału IV ust. 3 o treści „... po zasięgnięciu opinii Komisji Stypendialnej, powołanej zarządzeniem Prezydenta Miasta.”, ust. 4 oraz ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały Nr XVI/152/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr L/639/2013 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów Miasta Tarnobrzega” oraz zapisów o treści „*posiada..... ocenę z zachowania*” znajdujące się w wierszu trzecim tabeli w części IV lit. B Wniosku.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 lipca Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr XVI/152/2019 w sprawie zmiany Uchwały Nr L/639/2013 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów Miasta Tarnobrzega”. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 lipca 2019r.

Podnieść należy, że przepisem upoważniającym radę gminy do stanowienia aktów prawnych w zakresie wspierania uzdolnionych dzieci i młodzieży jest art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2018, poz. 1457 ze zm.), dalej *ustawy*.

Zgodnie z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Z kolei w myśl art. 90 t ust. 4 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.

W tym miejscu podnieść należy, iż katalog spraw przekazanych do uregulowania uchwałą rady gminy jest zamknięty i organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Podkreślić trzeba, iż ze względu na wyczerpujący charakter przywołanej regulacji, nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ stanowiący gminy nie posiada.

W pierwszej kolejności zauważa się, że zgodnie z art. 90t ust. 1 ustawy kategoria bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Szczegółowe warunki udzielania stypendium powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych, niż określone w ustawie, kryterium „wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży”.

Natomiast w Rozdziale II ust.1 pkt 2) i ust.2, Rozdziale III ust.1 pkt 2) i ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały jak również w wierszu trzecim tabeli w części IV lit. B Wniosku, Rada uzależniła przyznanie stypendiów od „posiadania minimum bardzo dobrej oceny z zachowania”, czy „przyczynienie się do promocji Tarnobrzega w kraju lub poza jego granicami”.

Tymczasem, w świetle uregulowań art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 ustawy w ocenie organu nadzoru, jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen, tytuł laureata albo finalisty konkursu. Rada nie może natomiast wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów m.in. związanych z oceną z zachowania. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16 stwierdzając, iż „nie można uzależniać przyznania pomocy od oceny zachowania. Regulamin, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 90t ust. 1 ww. ustawy nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy które pozwalałyby 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 być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych, niż określone w ustawie, kryterium „wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży”. Tymczasem w uchwale ustanowiono zasady przyznawania nagrody dla uczniów posiadających „*odpowiedni dorobek artystyczny (np. publikacje, indywidualne wystawy, wykorzystywane prace w różnych publikacjach, koncerty solowe, zespołowe, nagrania, osiągnięcia w dziedzinie tańca)*”, a więc za szczególne osiągnięcia artystyczne. Podstawą przyznawania takich stypendiów są przepisy art. 7b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.). Zastosowanie przepisów powyższych ustaw jako norm kompetencyjnych i upoważniających do uregulowania zasad przyznawania stypendiów artystycznych, uzasadnia również szczególność tych norm w stosunku do normy z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, będącej w przypadku stypendiów artystycznych normą ogólną. W tym przypadku znajdzie zastosowanie reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej normują konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia stypendiów artystycznych, i dlatego będą miały pierwszeństwo w stosowaniu przed normą zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jako normą *lex generalis*, która dotyczy zasadniczo wszelkich stypendiów dla uzdolnionych uczniów. Zdaniem organu nadzoru, konsekwencją powyższego oraz konstytucyjnej zasady legalizmu jest możliwość ustanowienia przez Radę stypendium w działalności artystycznej w oparciu o normę wywiedzioną z w/w ustawy, która precyzuje zapisy normy ogólnej zawarte w art. 90t ust. 4 ustawy. 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 nie mogą swym zakresem obejmować zagadnień dotyczących stypendiów artystycznych. Jeżeli bowiem ustanawiane przez Radę stypendium artystyczne związane jest z osiąganymi w dziedzinie kultury i sztuki to bezpośrednio zastosowanie znajdzie art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, 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. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: IV S /Wr 169/14 oraz wyroku WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt: IV SA/Gl 186/17. W kontekście uchwały podjętej przez Radę Miasta Tarnobrzega należy podnieść, że nie mogła ona regulować kwestii związanych ze stypendiami artystycznymi.

Zauważyć należy, że przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Tym samym czynność przyznania bądź odmowy przyznania stypendium szkolnego winna zostać zakończona decyzją administracyjną (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 1390/13). W konsekwencji jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa należy ocenić także postanowienia Rozdział II ust. 3 pkt 1) do 3) i Rozdziału III ust. 2 pkt 1) do 3) załącznika, które przewidują, iż „Dyrektor szkoły, rada pedagogiczna czy wychowawca klasy, występuje z wnioskiem o przyznanie stypendium. Jak wskazano wyżej stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody - postępowanie umorzyć. Stroną postępowania administracyjnego jest, zgodnie z treścią art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem stroną postępowania o przyznanie stypendium, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego.

W ocenie organu nadzoru również regulacje Rozdziału III ust. 7 dotyczące cofnięcia stypendiów nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego, a zatem naruszają w sposób istotny normę kompetencyjną zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy. Rada bowiem posiada uprawnienie jedynie w zakresie określenia sytuacji, w których stypendium zostanie

przyznane, nie zaś cofnięte. Rada - jako organ stanowiący - powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, a zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141).

Ponadto w ocenie organu nadzoru, przywołany w podstawie prawnej zaskarżanej uchwały przepis art. 18 ust 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady do stanowienia, w ramach zasad udzielania stypendiów dla uczniów, o powoływaniu innych organów uczestniczących w procesie decyzyjnym przyznawania nagród, co uczyniła rada w uchwale. Należy zauważyć, że mocą zapisu Rozdziału IV ust. 3 i ust. 4 załącznika nr 1 ustanowiono Komisję, która wprawdzie jest powoływana przez Prezydenta, jednak Rada poprzez sam obowiązek powołania takiej komisji, z góry narzuciła organowi wykonawczemu sposób w jaki będzie wykonywał przedmiotową uchwałę. Delegacja ustawowa musi być realizowana w sposób literalny i ścisły oraz uwzględniający całokształt regulacji prawnych wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, zwłaszcza przepisów ustawowych. Przepis art. 18 ust 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady do utworzenia Komisji Stypendialnej. W zakresie pojęciowym „warunków i trybu” nie mieści się natomiast kompetencja do przyznania komisji prawa do uczestniczenia w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania stypendiów. Zabieg polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (komisji), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym poprzez decydowanie o tym, komu należy przyznać stypendium oraz ustalenie jego wysokości, prowadziłby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową. Powyższy tok rozumowania jest zbieżny z zapatrywaniem sądów administracyjnych (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. akt: II SA/Wr 265/07; z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wr 21/10 oraz wyrok NSA z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt: I OSK 1032/10). Na marginesie wskazać należy, iż samo ustanowienie komisji

stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje Prezydenta, gdyż Rada nie jest uprawniona do ingerowania w organizację pracy Prezydenta oraz urzędu gminy, którego kierownikiem jest właśnie prezydent (por. art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym).

W Rozdziale IV ust. 8 załącznika Nr 1 do uchwały przyjęto, że „*przepisy wynikające z niniejszego Programu nie stanowią podstawy do roszczeń wnioskodawców ani zobowiązań Miasta Tarnobrzega do przyznania stypendium. Decyzja Prezydenta Miasta Tarnobrzega nie jest decyzją w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i nie przysługuje od niej odwołanie*”. W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy uchwały nie znajdują uzasadnienia. Skoro bowiem osoba ubiegająca się o przyznanie stypendium spełnia warunki określone w przyjętym Programie to Prezydent zobligowany jest do przyznania takiego stypendium i jego decyzja nie może mieć charakteru uznaniowego i arbitralnego. Jednocześnie przy możliwości wystąpienia sytuacji ograniczenia środków finansowych na stypendia, nie zostały określone kryteria jakim uczniom w pierwszej kolejności przysługuje prawo do stypendium. Ponadto biorąc pod uwagę regulację ustawową uznać należy, iż przyznanie lub odmowa przyznania stypendium szkolnego nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Tym samym czynność przyznania bądź odmowy przyznania stypendium szkolnego winna zostać zakończona decyzją administracyjną. Stąd pozbawienie strony prawa odwołania się od decyzji, narusza art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierającego fundamentalną zasadę postępowania administracyjnego - zasadę dwuinstancyjności.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić, iż wskazane na wstępie zapisy załącznika nr 1 do uchwały Nr XVI/152/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 lipca 2019r. w sprawie zmiany Uchwały Nr L/639/2013 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów Miasta Tarnobrzega” naruszają wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie ich nieważności.

Na marginesie wskazuje się, że przy ewentualnym przeszłym procedowaniu nad nową uchwałą w przedmiotowym zakresie należy mieć na uwadze aktualne orzecznictwo oraz poglądy doktryny dotyczące art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy, który jest przepisem upoważniającym radę gminy do stanowienia aktów prawnych w zakresie wspierania


uzdolnionych dzieci i młodzieży. Mianowicie zgodnie z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Natomiast w myśl art. 90 t ust. 4 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. Jak wynika z przytoczonego powyżej upoważnienia ustawowego ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Pod pojęciem programu należy rozumieć „wykład pewnych założeń i wytycznych działania mającego te założenia realizować”. Program jest aktem ramowym określającym mniej lub bardziej szczegółowe wytyczne, dotyczące sposobu postępowania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci. Program wspierania uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy powinien wyznaczać kierunek działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie edukacji. Stanowi on podstawę do podjęcia przez organy samorządu terytorialnego odpowiednich działań organizatorskich w tym zakresie, zabezpieczenia środków finansowych na realizację programu, jak też do uchwalania zasad i trybu przyznawania wsparcia dla uczniów. Uchwała wydana na podstawie wymienionego przepisu ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego i jako taka nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie działając w oparciu o wspomniany wyżej program jest uprawniony do uchwalenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Tarnobrzega
2. Przewodniczący Rady Miasta Tarnobrzega

