

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.80.2016.AK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486)

stwierdzam nieważność

uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego Nr XXIV/213/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania stypendiów uczniom i studentom za wyniki i osiągnięcia w nauce.

UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2016 r. Sejmik Województwa Podlaskiego podjął uchwałę Nr XXIV/213/2016 w sprawie zasad udzielania stypendiów uczniom i studentom za wyniki i osiągnięcia w nauce, która w dniu 28 kwietnia 2016 r. wpłynęła do tut. organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Dokonana analiza przedmiotowej uchwały, wykazała, iż jej zapisy w sposób istotny naruszają obowiązujące przepisy prawa, tj. art. 18 pkt 19 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486) oraz art. 90 t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.), w związku z czym, w dniu 11 maja 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Na wstępie należy wskazać, iż Sejmik Województwa Podlaskiego, przepisem § 5 ww. uchwały, nadał jej charakter aktu prawa miejscowego, przewidując jej wejście w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Zakwalifikowanie przedmiotowej uchwały do grupy aktów prawa miejscowego, wymaga zatem ustalenia, czy organ stanowiący województwa posiadał należyte upoważnienie do jej podjęcia.

Zdaniem tut. organu nadzoru, przywołany w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepis art. 18 pkt 19 a oraz art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie województwa, stanowi wyłącznie normę kompetencyjną, określającą właściwość przedmiotową organu, nie stwarzając jednakże samodzielnej podstawy do wydania przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze działania danej jednostki (tak: wyrok NSA z dnia 16 maja 2001 r., sygn. akt II SA 2622/2000, ONSA 2002/3, poz. 114).

Także w wyroku z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 178/09, wydanym na tle obowiązywania ustawy o samorządzie gminnym, Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, iż *„przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego, co przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne niż ustawa o samorządzie gminnym przekazą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalenia zasad udzielania przedmiotowych stypendiów”*.

Zatem, kompetencję sejmiku województwa do podjęcia uchwały określającej zasady udzielania stypendiów dla uczniów i studentów uzależniono od przepisu szczególnego, zawierającego wyraźne upoważnienie do działania w tym zakresie.

Przepisem szczególnym, zdaniem tut. organu nadzoru, upoważniającym do stanowienia przepisów w wyżej wymienionym zakresie, jest art. 90 t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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.

Wskazać należy, iż powyższy przepis został wprowadzony w życie 20 grudnia 2008 r., ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. Nr 216 poz.1370), na mocy której zmieniono art. 90 t ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w ten sposób, że ustawodawca uzupełnił art. 90 t o przepis ust. 4.

W wyniku wprowadzenia tego przepisu, zmianie uległy reguły tworzenia lokalnych jak i regionalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży jak również uchwalania zasad udzielania stypendiów dla uczniów.

I tak, jednostki samorządu terytorialnego zainteresowane wspieraniem edukacji poprzez przyznanie uczniom stypendiów, winny na podstawie art. 90 t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, uchwalić programy wspierania edukacji zorientowane na wyrównanie

szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero przyjęcie powyższych programów, przewidujących udzielanie pomocy, stwarza możliwość określenia w odrębnej uchwale (podjętej na podstawie art. 90 t ust. 4 ww. ustawy) szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów, jak również trybu postępowania w tych sprawach. Uchwała precyzująca powyższą materię, jako akt powszechny, generalny i abstrakcyjny, stanowi akt prawa miejscowego podlegający ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zatem biorąc powyższe pod uwagę, regulacje dotyczące stypendiów dla uczniów nie mogą - tak jak w kwestionowanych przez organ nadzoru postanowieniach uchwały - zostać określone wyłącznie na podstawie ustawy o samorządzie województwa i w oderwaniu od przedstawionej wyżej procedury.

Ustawodawca bowiem w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do utworzenia dokumentu programowego, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji, a następnie w oparciu o dany program, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien określić warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów.

W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa.

Zasadnym jest również wskazanie, że upoważnienie dla organu stanowiącego do podejmowania uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, zawarte w art. 18 pkt 19 a ustawy o samorządzie województwa nie jest samodzielną ani wystarczającą podstawą do podejmowania takich uchwał.

To ww. upoważnienie zawarte w ustawie ustrojowej powinno być poddane analizie na tle całokształtu norm prawa materialnego odnoszących się do kwestii oświatowych, w tym przypadku związanych z wspieraniem edukacji uzdolnionych uczniów, a zawartych w omówionym wyżej art. 90 t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Kolidują powyższych norm

upoważniających do podjęcia uchwał w sprawach zasad przyznawania stypendiów dla wspomnianej grupy uczniów rozstrzygana jest w oparciu o zasadę *lex specialis derogat legi generali*.

Zgodnie z nią, w przypadku norm prawnych zawartych w aktach prawnych tej samej rangi (w tym przypadku: ustawy) obowiązujących w tym samym czasie, norma o charakterze szczególnym ma pierwszeństwo stosowania przed normą o charakterze ogólnym.

W rozpatrywanym przypadku, charakter normy szczególnej będą miały przepisy art. 90 t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, gdyż normują konkretną, szczególną sytuację prawną oraz warunki ustanowienia i przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów, w przeciwieństwie do kompetencji ustawy o samorządzie województwa, odnoszącej się ogólnie (bez ustanowienia warunków jej zrealizowania) do wszelkiego rodzaju stypendiów dla uczniów i studentów. W związku z tym, sejmik podejmując uchwałę ustanawiającą zasady przyznawania stypendium dla uzdolnionych uczniów powinien postępować zgodnie z wytycznymi zawartymi art. 90 t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Niezależnie od powyższego, tut. organ nadzoru zwraca uwagę, iż zgodnie z § 4 załącznika do zakwestionowanej uchwały, stypendium może otrzymać osoba ucząca się i zamieszkała na terenie województwa podlaskiego. Tym samym Sejmik Województwa Podlaskiego pominął uczniów będących mieszkańcami województwa, którzy uczęszczają do szkół na terenie innego województwa.

Zdaniem tut. organu nadzoru system stypendialny winien traktować wszystkich uzdolnionych uczniów, zamieszkałych na terenie województwa podlaskiego na tych samych zasadach. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest związany zasadą wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącą, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną. Wedle zaś art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że krąg osób uprawnionych do uzyskania wsparcia ze środków pozostających w dyspozycji województwa powinien ograniczać się do jego mieszkańców.

Sejmik Województwa Podlaskiego nie posiada kompetencji do zawężenia kręgu takich osób uprawnionych wyłącznie do uczniów uczęszczających do szkół na terenie województwa podlaskiego.

Wskazać w tym miejscu należy, na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Gl 25/11, w którym wskazano że przepis art. 90 t ust. 1 u.s.o. nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy szkoły, 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". Kryterium takim nie może być zaś kwestia uczęszczania do szkoły znajdującej się na terenie województwa podlaskiego.

Ponadto, dokonując oceny regulacji prawnej pod kątem zasady równości należy, w pierwszej kolejności ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej normy prawnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 sierpnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 94/06). W przypadku przedmiotowej uchwały, cechą uzasadniającą równe traktowanie adresatów tej uchwały, tj. uczniów i studentów jest okoliczność ich zamieszkania na obszarze województwa przez co podmioty te stanowią desygnaty pojęcia wspólnoty samorządowej.

Ponadto podejmując przedmiotową uchwałę, Sejmik Województwa Podlaskiego postanowił w § 7 ust. 1 załącznika do kwestionowanej uchwały, iż oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków dokonuje Kapituła, powołana w drodze zarządzenia Marszałka Województwa Podlaskiego.

Powyższe oznacza, że określając zasady przyznawania stypendiów za wyniki w nauce, Sejmik Województwa Podlaskiego zobowiązał Marszałka Województwa Podlaskiego do powołania dodatkowego podmiotu opiniodawczego, tj. Kapituły, wskazując przy tym skład tego podmiotu.

W tym miejscu należy wskazać, iż rozdział kompetencji znajduje swoje umocowanie w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro ustawa zasadnicza wyodrębnia stanowiące i wykonawcze organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że kompetencje, jakie zostały przyznane ustawowo jednemu z tych organów, nie mogą być realizowane przez drugi z nich.

Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy. Powyższy podział został uszczegółowiony w przepisach ustawy o samorządzie województwa, która w art. 16 ust. 1 określa, że organem stanowiącym i kontrolnym jest sejmik województwa, natomiast według art. 31 ust. 1 ww. ustawy, organem wykonawczym jest zarząd.

Stosownie zaś do dyspozycji art. 18 pkt 19 a ustawy o samorządzie województwa, sejmik jest wyłącznie właściwy w zakresie stanowienia o zasadach udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Zgodnie z określonym ustawowo zakresem właściwości sejmiku, sejmik, jako organ kolegialny, jest uprawniony 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 organów na stanowiące i wykonawcze.

Wymaga stwierdzenia, iż zapis uchwały zobowiązujący Marszałka Województwa Podlaskiego do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez sejmik zadania, wkracza w istocie w kompetencje organu wykonawczego.

Istotne jest, aby uchwały organów stanowiących nie ingerowały czy też nie wskazywały pożądanego sposobu ich wykonania. Stanowi to bowiem wyłączną kompetencję zarządu, w związku z czym każda ingerencja sejmiku w tę sferę pozbawiona jest podstaw prawnych. W ramach wykonywania uchwał, co należy zakwalifikować jako jedną z podstawowych kompetencji, a zarazem obowiązków zarządu, niewątpliwie należy określać sposób wykonywania uchwał (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/OI 547/2009).

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że mocą § 7 ust. 1 załącznika do uchwały ustanowiono Kapitułę, która wprawdzie jest powoływana przez Marszałka Województwa Podlaskiego, jednak Sejmik Województwa Podlaskiego poprzez sam obowiązek powołania takiej Kapituły, z góry narzucił organowi wykonawczemu sposób w jaki będzie wykonywał przedmiotową uchwałę. Ponadto w omawianym przepisie załącznika do uchwały, Sejmik przyznał Kapitulę kompetencję do opiniowania wniosków o stypendium, dodatkowo ograniczając w tym zakresie Zarząd w jego kompetencjach wykonawczych., a w dalszych uregulowaniach wskazał na skład Kapituły oraz na ogólne zasady jej działania.

Inną istotną kwestią jest sama możliwość powołania kapituły w przedmiotowej uchwale. Należy zauważyć, że ustawa o systemie oświaty nie daje podstawy do powoływania przez organ stanowiący innych podmiotów, których celem działania miałyby być rozpatrywanie i ocenianie wniosków o przyznanie stypendium.

Powołanie takiej komisji stanowi zatem przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W tym miejscu zasadnym jest przytoczenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 28/09, zgodnie z którym: „Uchwała została podjęta w wyniku delegacji ustawowej - art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten mówi o tym, że rada gminy uchwała zasady przydzielenia stypendium. Tymczasem organ wypełniając delegację ustawową nie tylko ustanowił te zasady, ale również ustanowił organ, który w związku z przedmiotem tego zadania miałby dodatkowo funkcjonować w szkole. Takie działanie przekracza upoważnienie ustawowe udzielone radzie gminy i stoi w sprzeczności z ustawą i zasadami legislacji. (...) Organem wykonawczym jest burmistrz (...), a więc od niego zależy sposób realizacji postanowień uchwały.”

W ocenie tut. organu nadzoru, wszystkie stwierdzone uchybienia posiadają znamiona istotnego naruszenia prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego Nr XXIV/213/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania stypendiów uczniom i studentom za wyniki i osiągnięcia w nauce - **w całości**.

Zgodnie z art. 82 a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu samorządu województwa wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:
Sejmik Województwa Podlaskiego

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli