

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.204.2018.AOLC

z dnia 7 grudnia 2018 r.

Rada Powiatu Żarskiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U.2018.995 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Powiatu Żarskiego nr XLI/253/2018 w sprawie uchwalenia „Programu wspierania uzdolnionej młodzieży w Powiecie Żarskim”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2018 r. Rada Powiatu Żarskiego podjęła uchwałę nr XLI/253/2018 w sprawie uchwalenia „Programu wspierania uzdolnionej młodzieży w Powiecie Żarskim” (zwana dalej: uchwałą).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 7 listopada 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. naruszeniem art. 90t ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2018r. poz.1457 t.j. z późn.zm.) , zwanej dalej: ustawą, oraz § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016r., poz. 283 t.j. z późn.zm.), zwany dalej: "Zasadami techniki prawodawczej”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Powiatu Żarskiego powołała art. 12 pkt 10a ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu zalicza się podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Ponadto jako podstawę wskazano art. 90t ust.4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym 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. Regulacje dotyczące stypendiów dla uczniów nie mogą zatem zostać określone w oderwaniu od procedury przewidzianej w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Na podstawie wskazanego przepisu rada powiatu powinna zatem w pierwszej kolejności przyjąć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero w następstwie przyjęcia powyższego aktu i w celu realizacji jego postanowień, rada określa szczegółowe warunki, na jakich udzielana jest ww. pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach. Tymczasem kwestionowaną uchwałę Rady Powiatu Żarskiego podjęto z całkowitym pominięciem wymogów przywołanej regulacji. Pominięcie ustalonej ustawowo chronologii podejmowania aktów normujących kwestię wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, w ocenie organu nadzoru, jest istotnym naruszeniem prawa. Tym samym należy uznać, iż brak istnienia obowiązującego w dacie podjęcia niniejszej uchwały programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży wydanego na podstawie art. 90t ust.1 pkt 2 - przesądza o jej nieważności w całości.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, że także poszczególne przepisy uchwały zawierają rozwiązania niezgodne z prawem. W § 1 ust.1 pkt 2 uchwały Rada Powiatu Żarskiego, wskazała, że program adresowany jest do studentów I roku studiów dziennych – absolwentów szkół ponadgimnazjalnych dziennych i ponadpodstawowych dziennych, mających siedzibę na terenie Powiatu Żarskiego. Tym samym powyższy program przyznaje uprawnienia uczniom, którzy nie są mieszkańcami powiatu żarskiego. Podobnie stanowi § 4 ust. 1 uchwały: Stypendium Rady Powiatu

Żarskiego może otrzymać uczeń szkoły, dla której organem prowadzącym jest Powiat Żarski, uczeń szkoły dla młodzieży dotowanej przez Powiat Żarski oraz student I roku - absolwent szkoły ponadgimnazjalnej dziennej, ponadpodstawowej dziennej prowadzonej przez Powiat Żarski". Unormowanie to jest sprzeczne z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Samo bowiem uczęszczanie do szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych na terenie powiatu żarskiego nie może stanowić podstawy do uzyskania ww. świadczenia z budżetu powiatu przez osoby spoza powiatowej wspólnoty samorządowej.

Z drugiej strony powyższe regulacje eliminują z grupy osób uprawnionych do otrzymania przedmiotowego świadczenia tych mieszkańców Powiatu Żarskiego, którzy z różnych względów uczęszczają do szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych poza terenem tego Powiatu. W związku z tym analizowane postanowienie uchwały należy uznać także za naruszające wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa. Oznacza ona nakaz równego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych oraz dopuszcza wprowadzenie zróżnicowania, ale tylko, gdy jest ono uzasadnione (por. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., TK 22/97). Prawodawca nie może zatem określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Przyznając konkretne uprawnienia bądź przywileje, winien czynić to w stosunku do wszystkich podmiotów charakteryzujących się daną cechą wspólną, albo też zrezygnować z ich stosowania w stosunku do wszystkich podmiotów w ramach danej klasy. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą: po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami sprawiedliwości społecznej (por. wyrok TK z dnia 12 października 2000 r., TK 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185). Należy zauważyć, że wolą Rady jest, aby przy spełnianiu innych, określonych w uchwale wymagań, stypendium było dostępne jedynie dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych prowadzonych na terenie powiatu żarskiego. A contrario oznacza to, że regulacjami tymi nie są objęci uczniowie, którzy uczęszczają do szkół prowadzonych poza terenem tego powiatu, zaś przyczyną wyłączenia jest fakt uczęszczania do takiej szkoły. Rada Powiatu może, a nawet powinna różnicować wymagania, uprawniające do otrzymania stypendium, jednakże zakres tych zróżnicowań musi znajdować usprawiedliwienie, zważywszy na cechy prawne relewantne odnoszone do określonej kategorii adresatów, przy czym ową relewantność należy ocenić z punktu widzenia celów regulacji i innych wartości konstytucyjnie chronionych.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające różne traktowanie podmiotów posiadających te same cechy wspólne, umożliwiające sklasyfikowanie ich jako jednolitą grupę podmiotów. Zróżnicowanie wynikające jedynie z faktu uczęszczania do szkoły położonej poza terenem danego powiatu nie powinno oddziaływać na uprawnienia ucznia.

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. Tymczasem kwestionowana uchwała w § 5 ust. 2 stanowi, że „Uchwałę w sprawie przyznania stypendium, jego wysokości oraz zasad jego wypłaty podejmuje Zarząd Powiatu Żarskiego po uzyskaniu opinii Komisji Stypendialnej powołanej przez Zarząd Powiatu Żarskiego”. Zaś w odniesieniu do nagród, zgodnie z § 8 ust.1zd. drugie oraz ust.5 „Każdorazowo wysokość kwoty na Nagrodę określa Starosta Żarski” oraz „Wniosek zatwierdza Starosta Żarski. Decyzja Starosty jest ostateczna i nie przysługuje od niej

odwołanie”. Przepisy te wprowadzają rozróżnienie w zakresie trybu przyznawania stypendium i nagród-pierwszy w trybie uchwały, drugi w drodze decyzji indywidualnej. Ze względu na fakt, że obie formy wsparcia udzielane są na indywidualny wniosek, powinny mieć one charakter decyzji administracyjnej, a tym samym podlegać zaskarżeniu w trybie art. 38 ustawy o samorządzie powiatowym. Ponadto, pozbawienie strony prawa odwołania się od decyzji, narusza art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierającego fundamentalną zasadę postępowania administracyjnego - zasadę dwuinstancyjności. Zatem nie można uznać, że Rada Powiatu Żarskiego określiła wyczerpująco tryb postępowania w tych sprawach - wymaganego przepisem art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Należy również wskazać, iż katalog spraw przekazanych do uregulowania uchwałą rady powiatu 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 podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ stanowiący powiatu nie posiada.

Biorąc pod uwagę brzmienie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ nadzoru stwierdza, iż ponad delegację ustawową wykracza postanowienie przyjęte w § 7 uchwały. Powołany przepis (jak i żaden inny przepis obowiązującego prawa) nie uprawnia do regulowania kwestii cofnięcia wypłaty stypendium. Nie znajduje także podstawy w powołanej delegacji ustawowej nałożenie na stypendystów w § 10 ust. 2 obowiązku promowania programu. Tym samym zapisy zawarte w załączniku nr 1 i 2 do uchwały, o brzmieniu „W przypadku otrzymania stypendium zobowiązuję się do promowania tego faktu w swoim środowisku oraz w mediach i wystąpieniach publicznych” oraz „W przypadku otrzymania Nagrody zobowiązuję się do promowania tego faktu w swoim środowisku” istotnie naruszają prawo.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt