

Olsztyn, dnia 2 października 2024 r.

Wojewoda
Warmińsko-Mazurski

ORG 01
07.10.2024



PN.4131.308.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr VI/44/2024 Rady Gminy Banie Mazurskie z dnia 2 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia programu przyznawania stypendiów za wyniki w nauce dla uczniów szkół podstawowych pn. „Nauka popłaca” w Gminie Banie Mazurskie na rok szkolny 2024/2025 oraz określenia zasad i trybu ich przyznawania.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr VI/44/2024 z dnia 2 września 2024 r., podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750 ze zm., dalej: u.s.o.), Rada Gminy Banie Mazurskie wprowadziła w Gminie program przyznawania stypendiów za wyniki w nauce dla uczniów szkół podstawowych pn. „Nauka popłaca” i jednocześnie określiła zasady i warunki przyznawania stypendiów uczniom, którzy w roku 2024/2025 spełnią ustalone kryteria. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 6 września 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP, polegającym na jej podjęciu bez podstawy prawnej. Powołana w uchwale podstawa prawna jej podjęcia, tj. przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g. normuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Przepis ten stanowi wyłącznie normę kompetencyjną określającą właściwość przedmiotową rady, nie stwarza jednakże samodzielnej podstawy do wydania przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy, powiatu, czy województwa. Kompetencję rady do podjęcia uchwały określającej zasady udzielania stypendiów szkolnych dla uczniów uzależniono bowiem od przepisu szczególnego, zawierającego upoważnienie dla rady do działania w tym zakresie. Jednym z takich przepisów szczególnych, upoważniającym radę do stanowienia przepisów w ww. zakresie jest art. 90t ust. 4 u.s.o., 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.

Skorzystanie z przepisu art. 90t ust. 4 u.s.o. uwarunkowane jest jednakże **uprzednim** przyjęciem - w trybie art. 90t ust. 1 tej ustawy - programu wspierania edukacji zorientowanego na wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero przyjęcie programu przewidującego udzielanie pomocy (warunek konieczny) stwarza możliwość określenia w **odrębnej** uchwale (podjętej na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o.) szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów, jak również trybu postępowania w tych sprawach. Wynika to z użytego w art. 90 ust. 4 kwantyfikatora czasowego, to jest "w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1".

Stanowisko takie prezentowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 22 czerwca 2021 r. (IV SA/Wr 363/21) wynika, że „trafnie wskazuje Wojewoda, że uchwała została podjęta bez podstawy prawnej i bez zachowania kolejności. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że art. 90t ust. 4 u.s.o. odsyła do ust. 1 tego artykułu. W związku z tym ustalenie zasad przyznawania pomocy dla uzdolnionych dzieci i młodzieży możliwe jest wówczas, gdy wcześniej przyjęty został przez daną jednostkę samorządu terytorialnego regionalny lub lokalny program, o którym mowa jest w tym przepisie. Ustawa zobowiązuje zatem jednostki samorządu terytorialnego w pierwszej kolejności do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w rozpoznawanej sprawie w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, a dopiero w drugiej - w oparciu o uchwalony program - podjęcia uchwały (uchwał) określających szczegółowe warunki, formy i zakres tej pomocy.”

Rada Gminy Banie Mazurskie, jedną uchwałą, będącą przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, uregulowała zarówno sprawę wprowadzenia programu przyznawania stypendiów, jak i sprawę ustalenia zasad i warunków przyznawania tych stypendiów.

Zgodnie z art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Stosownie do treści art. 90t ust. 4 ww. ustawy, dopiero przyjęcie takiego programu (lub programu wynikającego z art. 90t ust. 1 pkt 1 u.s.o.) umożliwia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego określenie szczegółowych warunków 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.

Należy zauważyć, że skoro podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały Rady Gminy Banie Mazurskie był art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, który to przepis pozwala na wydanie aktu prawa wewnętrznego, to jednoczesne zamieszczenie w tej uchwale regulacji wynikającej z art. 90t ust. 4 ww. ustawy stanowi istotne naruszenie prawa. Jeżeli bowiem ustawodawca wprost wskazuje na konieczność podjęcia, w przypadku ustalania zasad przyznawania pomocy stypendialnej dla uczniów, dwóch odrębnych uchwał: jednej będącej aktem programowym (prawa wewnętrznego) i drugiej, będącej aktem wykonawczym (prawa miejscowego) i zarazem określa chronologiczną kolejność ich podejmowania, to połączenie tych regulacji jednym aktem stanowi istotne naruszenie prawa.

W podobnej sprawie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 14 marca 2023 r. (III OSK 1950/21), stwierdzając m.in., że uchwała łącząca zarówno elementy programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o.) jak

i szczegółowe warunki, formy, zakres i tryb udzielania tej pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 90t ust. 4 ww. ustawy) została podjęta bez podstawy prawnej i bez zachowania kolejności podejmowania aktów prawnych w zakresie objętym art. 90t u.s.o. Ustalenie zasad przyznawania pomocy dla uzdolnionych dzieci i młodzieży możliwe jest wówczas, gdy wcześniej przyjęty został przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego regionalny lub lokalny program, o którym mowa jest w art. 90t ust. 1 tej ustawy. Ustawa zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego w pierwszej kolejności do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w rozpoznawanej sprawie w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, a dopiero w drugiej uchwale, w oparciu o uchwalony program, określenie szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy.

Ponadto, analizując treść przepisów uchwały należy zauważyć, że pomimo sformułowania § 1 ust. 1 w następujący sposób: „Wprowadza się w Gminie Banie Mazurskie program stypendiów za wyniki w nauce dla uczniów szkół podstawowych pn. „Nauka popłaca” w Gminie Banie Mazurskie na rok szkolny 2024/2025” – w istocie żadnych założeń programowych w kolejnych przepisach uchwały nie zawarto; kolejny, ust. 2 tegoż § 1 stanowi, że „ustala się zasady i warunki przyznania stypendium za wyniki w nauce w ramach programu pn. „Nauka popłaca””. Mimo zatem, że uchwała została podjęta m.in. w sprawie wprowadzenia rzeczonoego programu, nie wiadomo jakie są, nawet ogólne założenia, cele programu, czy też jaka jest wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu.

Zwraca się również uwagę, że ani art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g., ani art. 90t ust. 4 u.s.o. nie zawierają norm, zgodnie z którymi rada gminy mogła zobowiązać organ wykonawczy do powołania komisji stypendialnej, co uczyniła w § 5 ust. 5 uchwały.

Podsumowując, naruszenie wynikających z powołanych przepisów wymogów dotyczących zachowania kolejności podejmowania aktów prawnych w zakresie objętym art. 90t u.s.o oraz niemożności połączenia w jednym akcie prawnym aktu prawa miejscowego z aktem kierownictwa wewnętrznego, poprzez uchwalenie regulacji stypendialnej na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 u.s.o., w sposób istotny narusza prawo, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pogląd zaprezentowany w tej sprawie znajduje potwierdzenie w licznych wyrokach sądów administracyjnych (oprócz powołanych wyżej również: wyrok NSA z 12 czerwca 2018 r. sygn. akt I OSK 379/18; wyrok WSA we Wrocławiu z 22 czerwca 2021 r. sygn. akt IV SA/Wr 363/21; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Go 734/20; wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 268/22).

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Banie Mazurskie.
2. Wójt Gminy Banie Mazurskie.



wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

