

STAROSTA W O POWIATOWE
w Ząbkowicach Śląskich
PUNKT KANCELARYJNY
WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.193.2.2014.AZ5
05.03.2014
Ilość załączników
Podpis 3830/2014

Sekretarz
[Signature]

STAROSTA W O POWIATOWE
w Ząbkowicach Śląskich
BIURO RADY
05.03.2014
Ilość załączników
podpis 2369/2014

Wrocław, 28 lutego 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVIII/219/2014 Rady Powiatu Ząbkowickiego z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania stypendiów uczniom szkół ponadgimnazjalnych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki w ramach Programu Stypendialnego Powiatu Ząbkowickiego „Młodzi – zdolni”.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Nr 595 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/219/2014 Rady Powiatu Ząbkowickiego z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania stypendiów uczniom szkół ponadgimnazjalnych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki w ramach Programu Stypendialnego Powiatu Ząbkowickiego „Młodzi – zdolni”.

uzasadnienie

Rada Powiatu Ząbkowickiego podjęła na sesji w dniu 30 stycznia 2014 r. uchwałę Nr XXXVIII/219/2014 w sprawie zasad i trybu przyznawania stypendiów uczniom szkół ponadgimnazjalnych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki w ramach Programu Stypendialnego Powiatu Ząbkowickiego „Młodzi – zdolni”.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 lutego 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, stosownie do którego: „Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.”.

Mocą § 1 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła o ustanowieniu Programu Stypendialnego Powiatu Ząbkowickiego „Młodzi – zdolni”. Wedle tegoż paragrafu uchwały, celem Programu jest wspieranie edukacji uzdolnionych uczniów szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki. Taki krąg osób objętych Programem wynika również z samego tytułu uchwały, jak i z dalszych uregulowań uchwały, tj. § 4 ust. 1, § 5 ust. 3, a także z uzasadnienia do uchwały.

Zgodnie z powyższymi postanowieniem uchwały, Rada Powiatu Ząbkowickiego objęła systemem wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży jedynie uczniów uczęszczających do szkół, których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki. Tym samym Rada pominęła uczniów będących mieszkańcami Powiatu Ząbkowickiego, którzy uczęszczają do innych szkół - na przykład publicznych prowadzonych przez inne jednostki samorządu terytorialnego bądź niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych.

Zdaniem organu nadzoru system wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży winien traktować wszystkich uczniów, którzy mieszczą się kręgu uzdolnionych dzieci i młodzieży, zamieszkałych na terenie Powiatu, 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 powiatowym, mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że krąg osób uprawnionych do uzyskania wsparcia ze środków pozostających w dyspozycji powiatu powinien ograniczać się wyłącznie do jego mieszkańców. Rada nie posiada kompetencji do zawężenia kręgu takich osób uprawnionych wyłącznie do uczniów uczęszczających do szkół, których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki. Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r.: „*Rację ma także organ nadzoru uznając (...), że przedmiotowa uchwała narusza zasadę równego traktowania mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej, niezasadnie pomijając uczniów uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym nie jest Powiat.*” (sygn. akt III SA/Gd 394/11). Podobnie na tle uchwały podjętej na podstawie art. 90 t ust. 4 ustawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Gl 25/11, wskazał: „*Przepis art. 90t ust. 1 u.s.o. nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy szkoły, które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów. Jedyne 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".*”.

Ze względu na konstrukcję Programu nie jest możliwe stwierdzenie nieważności jedynie jego fragmentów tak, aby nie zmieniać intencji Rady. W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 1 uchwały.

Jak stanowi zaś art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty (którego przywołania zabrakło w podstawie prawnej uchwały): „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.”. Warunkiem zatem przyjęcia uchwały na tejże podstawie jest uprzednie przyjęcie programu na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 1 lub pkt 2. W związku zatem z faktem stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie, w jakim ustanawia Program Stypendialny Powiatu Ząbkowickiego „Młodzi – zdolni”, brak jest stosownego programu, a zatem koniecznym jest stwierdzenie nieważności pozostałych przepisów uchwały.

Dodatkowo zauważyć należy, że Rada Powiatu powinna była podjąć dwie osobne uchwały: ustanawiającą Program na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy oraz odrębnie na podstawie art. 90t ust. 4 - określającą szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach. Podkreślenia bowiem wymaga odrębny charakter tych uchwał. Pierwsza zatem jako uchwała programowa posiada charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, wyznacza kierunek polityki Powiatu w zakresie wspierania edukacji szczególnie uzdolnionych dzieci i młodzieży i skierowana jest wyłącznie do wewnątrz struktury jednostki samorządu terytorialnego. Druga zaś posiada walor aktu prawa miejscowego tworząc po stronie obywateli – uzdolnionych dzieci i młodzieży uprawnienie do otrzymania stypendium przy spełnieniu warunków określonych w tej uchwale.

Przemieszczenie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Wystąpienie omawianej wady może powodować trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może to prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw. Ponadto zgodnie z dyrektywą § 115 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908): w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 załącznika: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika reguła „jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał będących aktami prawa miejscowego. Z kolei § 135 w zw. z § 143 załącznika przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza

się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na inne istotne naruszenia prawa w przedmiotowej uchwale:

Mocą § 2 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że: „Zarząd Powiatu Ząbkowickiego może przyznać stypendium, w uzasadnionych przypadkach, uczniom mającym wybitne osiągnięcia inne niż opisane w ust. 1 pkt. 3.”. Wedle przywołanego już art. 90t ust. 4 ustawy, to Rada Powiatu określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży. Tym samym zapis § 2 ust. 3 uchwały stanowi niedozwoloną subdelegację kompetencji na Zarząd Powiatu do określenia poza uchwałą przyjmowaną na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy innych jeszcze warunków przyznawania stypendium. Z tych powodów stwierdzić należy, że zapis ten podjęty został z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 ustawy.

Podobnie subdelegację kompetencji na Zarząd Powiatu stanowi § 3 ust. 1 we fragmencie, w którym postanowiono o określeniu przez Zarząd wzoru wniosku o przyznanie stypendium, cyt.: „Wnioski o przyznanie stypendium składa dyrektor szkoły w biurze podawczym Starostwa Powiatowego w Ząbkowicach Śląskich do dnia 15 lipca każdego roku na formularzu, którego wzór określi Zarząd Powiatu Ząbkowickiego.”. Zgodnie zaś z art. 90t ust. 4 ustawy to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a więc w tym konkretnym przypadku Rada Powiatu Ząbkowickiego, określa tryb postępowania w sprawach udzielania pomocy szczególnie uzdolnionym dzieciom i młodzieży. Również i w tym przypadku wskazany fragment § 3 ust. 1 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 ustawy. Na marginesie należy dodać, że do zapisu tego odsyła również uchwała w § 4 ust. 1 i 2.

Ponadto wskazać należy, że również zapisy uchwały w zakresie uregulowań podjętych na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy (§ 2 - § 6) wskazują na krąg uprawnionych do otrzymania stypendium w sposób identyczny, jak w programie, tj. dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki. Zapisy takie znajdują się w § 4 ust. 1 oraz w § 5 ust. 3 uchwały. Ze wskazanych już wyżej względów zapisy takie stanowią istotne naruszenie art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski



Ewa Mańkowska

