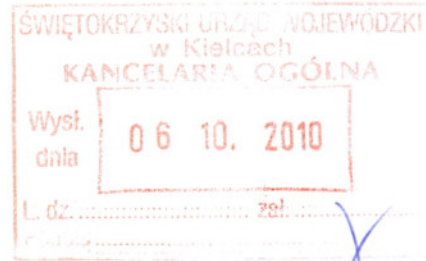




WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI



Kielce, 2010-10-05

Znak: PNK.I – 0911/76/ 2010

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz.1055, Nr 116, poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223 poz. 1458 oraz z 2009 Nr 52 poz. 420 i Nr 157 poz. 1241/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XLV/53/2010 Rady Miejskiej w Daleszycach z dnia 30 sierpnia 2010r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady i tryb realizacji Gminnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2010r. Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady i tryb realizacji Gminnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta została ona z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawa prawna wydania kwestionowanej uchwały został wskazany art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. W podstawie prawnej uchwały wskazano również art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz uchwałę Nr XLV/52/2010 z dnia 30 sierpnia 2010r. w sprawie przyjęcia Gminnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży zamieszkałej na terenie gminy Daleszyce.

Stosownie do art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy:

- 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży,
- 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

W przypadku przyjęcia wymienionych programów organ stanowiący samorządu terytorialnego został upoważniony 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 (art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty).

Na podstawie cytowanego upoważnienia ustawowego Rada Miejska podjęła uchwałę Nr XLV/52/2010 z dnia 30 sierpnia 2010r. w sprawie przyjęcia Gminnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży zamieszkałej na terenie gminy Daleszyce. W przedmiotowej uchwale Rada Miejska postanowiła, iż celem programu jest wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, których wiedza i osiągnięcia w dziedzinie nauki, kultury i sztuki wykraczają poza wymagania programowe szkół i uczelni. Podstawową formą pomocy szczególnie uzdolnionych dzieci i młodzieży jest stypendium Burmistrza Miasta i Gminy Daleszyce. Uprawnionymi do otrzymania stypendium są uczniowie i studenci.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 października 2010r. znak PNK.I-0911/75/2010 organ nadzoru orzekł o nieważności przedmiotowej uchwały z uwagi na istotne naruszenie prawa.

Wyeliminowanie z obrotu prawnej uchwały w sprawie przyjęcia programu edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży rodzi konieczność orzeczenia nieważności

kwestionowanej uchwały, która określa szczegółowe warunki realizacji tego programu.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż niektóre postanowienia kwestionowanej uchwały budzą zastrzeżenia w świetle obowiązujących przepisów prawa.

Niewątpliwie uchwały określające szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży formy i zakres tej pomocy w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów stanowią akty prawa miejscowego. Uchwały te stanowią bowiem akty prawne, które w sposób generalny i abstrakcyjny normują warunki niezbędne do uzyskania przez uczniów pomocy materialnej w formie stypendiów.

Ustalenie przedmiotowego charakteru tych uchwał rodzi określone konsekwencje nie tylko odnośnie procedury ich ogłaszania oraz wejścia w życie, ale również co do treści tych aktów prawnych.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W świetle powyższego zastrzeżenia budzą przede wszystkim te postanowienia uchwały, w których Rada Miejska określiła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy materialnej w formie stypendiów na podstawie programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Przyznając bowiem studentom prawo do otrzymania pomocy materialnej Rada Miejska przekroczyła zakres upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego, określonego w art. 90t ustawy o systemie oświaty.

Przytoczony w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym również nie stanowi wystarczającej podstawy do podjęcia uchwały w tym zakresie. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż art. 18 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter ogólnego przepisu kompetencyjnego, ustalającego podział zadań między organami gminy i nie może być uznany

za wystarczającą podstawę do wydania aktu prawa miejscowego. Przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, tzn. inne niż ustawa o samorządzie gminnym, przełożą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy, a nie organ wykonawczy, będzie właściwa do uchwalania zasad udzielania stypendiów. Przykładem takich przepisów szczególnych jest art. 90t ustawy o systemie oświaty, który nie dotyczy jednakże studentów.

Ustawą natomiast szczególną, która zawiera upoważnienie do przyznawania pomocy materialnej dla studentów przez jednostki samorządu terytorialnego jest ustawa z dnia 27 lipca 2005r.- Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

Rada Miejska podejmując zatem decyzję o przyznaniu pomocy materialnej dla studentów powinna podjąć odrębną uchwałę na podstawie art. 173a wymienionej ustawy. Stosownie do wskazanej delegacji ustawowej w uchwale tej należy określić:

- 1) rodzaj pomocy materialnej,
- 2) sposób i terminy ubiegania się o pomoc materialną,
- 3) sposób wyłaniania studentów, którym będzie przyznana pomoc materialna,
- 4) maksymalną wysokość pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student.

Analiza treści uchwały wykazała ponadto, iż zawiera ona postanowienia nieprecyzyjne, niespójne, czy wręcz wzajemnie wykluczające się. Dotyczy to m.in. tych postanowień uchwały, które przewidują dwie wzajemnie wykluczające się formy pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie stypendium, tj. zarządzenie oraz umowę stypendialną (§ 3 ust. 9 i § 4 ust. 3 i 4 uchwały).

Innym przykładem jest regulowanie tych samych kwestii w sposób odmienny w uchwale oraz w umowie, której wzór stanowi załącznik do uchwały. I tak zgodnie z § 4 ust. 5 uchwały uczeń traci prawo do stypendium w przypadku skreślenia z listy uczniów, rezygnacji z nauki lub zmiany adresu zamieszkania (jeżeli przestaje być stałym mieszkańcem gminy). Zgodnie zaś z § 4 umowy wstrzymanie wypłaty stypendium następuje w przypadku skreślenia z listy uczniów oraz rezygnacji stypendysty z nauki.

Uchwała zawiera w swej treści regulacje zupełnie niezrozumiałe. I tak przeniesienie stypendysty do innej szkoły stanowi przesłankę do żądania zwrotu

stypendium, nie jest natomiast przesłanką utraty prawa do pobierania stypendium (§ 4 ust. 5 i 6 uchwały).

Niespójne i wzajemnie wykluczające się są również te postanowienia uchwały, które określają kryteria udzielania stypendium, przesądzające o jego charakterze. I tak zgodnie z uchwałą w sprawie przyjęcia programu wspierania uzdolnionych dzieci oraz uchwałą określającą zasady i tryb realizacji tego programu jedynym kryterium udzielenia pomocy materialnej są wybitne osiągnięcia w nauce. Stypendium to ma zatem charakter motywacyjny. Tymczasem zgodnie ze wzorem wniosku o przyznanie stypendium, stanowiącym załącznik do kwestionowanej uchwały, drugim kryterium uzasadniającym przyznanie stypendium jest trudna sytuacja rodzinna lub finansowa. Jak wynika zatem z postanowień zawartych w tej części uchwały stypendium ma charakter socjalny.

Zgodnie z § 3 wzoru umowy stypendysta zobowiązuje się do wykorzystania stypendium m.in. na realizację programu określonego we wniosku o przyznanie stypendium. Tymczasem analiza treści wzoru wniosku wskazuje, iż nie zawiera on żadnych postanowień dotyczących realizacji przez stypendystę określonego programu.

Niespójne są ponadto, zawarte w różnych częściach uchwały, postanowienia dotyczące obowiązku zwrotu pobranego przez stypendystę stypendium.

Zasadą jest, iż stanowione przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego muszą zawierać sformułowania precyzyjne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W tym stanie ~~rzecz~~ stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO


Wojewoda Świętokrzyski