



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 6 listopada 2020 r.

Poz. 5335

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 93/2020**

#### **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 5 listopada 2020 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 920 tj.),:

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XXI/150/20 Rady Powiatu Mogileńskiego z dnia 30 września 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad przyznawania nagród w ramach Programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół prowadzonych przez Powiat Mogileński oraz uczniów Zespołu Szkół im. Powstańców Wielkopolskich w Bielicach – Talent.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 września 2020 r. Rada Powiatu Mogileńskiego działając na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2020 r., poz. 1327 tj.) – zwanej dalej „ustawą”, podjęła uchwałę nr XXI/150/20 w sprawie przyjęcia zasad przyznawania nagród w ramach Programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół prowadzonych przez Powiat Mogileński oraz uczniów Zespołu Szkół im. Powstańców Wielkopolskich w Bielicach – Talent.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 października 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 28 października 2020 r. (znak: WNK.IV.4131.116.2020.KB), Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Starostę Mogileńskiego, że przedmiotowa uchwała zawiera uregulowania sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. W odpowiedzi z dnia 30 października 2020 r. (znak: OK.1710.2.2020) Starosta Mogileński poinformował organ nadzoru, że treść ewentualnego rozstrzygnięcia nadzorczego będzie przedmiotem analizy przy tworzeniu nowych wersji uchwał Rady Powiatu Mogileńskiego W sprawie systemu nagród przeznaczonych dla uczniów.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru podtrzymuje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Zgodnie z art. 90t ust. 1 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy:

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

Wskazane wyżej programy mogą być tworzone we współpracy z organizacjami, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 90t ust. 3 ustawy).

Natomiast na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy: „W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki 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.”.

Cytowane przepisy określają dwa uprawnienia Rady: kompetencję do uchwalenia „programu” (aktu kierownictwa wewnętrznego), a następnie przyjęcia uchwały określającej warunki przyznawania nagród/stypendiów, która stanowi akt prawa miejscowego.

Po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Mogileńskiego, organ nadzoru stwierdza, że zawiera ona uregulowania sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać na wadliwe określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego zakwestionowanej uchwały.

Jak już wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1288/07), art. 12 pkt 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym nie może stanowić podstawy prawnej do stanowienia aktów prawa miejscowego. Przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego I przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne ustawy niż ustawa o samorządzie powiatowym przekazały powiatowi zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada powiatu, a nie zarząd powiatu, czy też w odniesieniu do miast o statusie powiatu – prezydent miasta – będzie właściwa do uchwalania zasad udzielania owych stypendiów.

Przepisami szczególnymi w analizowanym przypadku są: art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, które to przepisy wyznaczają zakres upoważnienia dla Rady Powiatu Mogileńskiego.

Podstawową wadą analizowanej uchwały jest oznaczenie wąskiego grona adresatów – uczniów uprawnionych do otrzymania nagród, poprzez wskazanie: „uczniów szkół prowadzonych przez Powiat Mogileński oraz uczniów Zespołu Szkół im. Powstańców Wielkopolskich w Bielicach” (§ 1 uchwały).

Taka regulacja jest sprzeczna z wyraźną normą przepisów kompetencyjnych art. 90t ust. 4 w zw. z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy: „udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania”. Wobec tego Rada Powiatu Mogileńskiego – poprzez ograniczenie kręgu adresatów Programu – naruszyła zakres tego upoważnienia i uregulowała kategorię uprawnień podmiotowych, o których rozstrzygnął już ustawodawca.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że W przypadku określenia szczegółowych warunków wyrównania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży jedynym kryterium wyznaczającym tę pomoc jest kategoria mniejszych szans edukacyjnych (barier edukacyjnych). Oznacza to, że inne kryteria nie mogą być podstawą określania omawianych warunków. W szczególności kryterium takim nie może być fakt uczęszczania ucznia do szkół, dla których organem prowadzącym jest dany powiat lub gmina (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego W Białymstoku z dnia 25 października 2018 r.: sygn. akt II SA/Bk 551/18 i sygn. akt II SA/Bk 537/18 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

Z treści artykułu 90t ust. 4 ustawy wynika jednoznacznie, że tego typu stypendia/nagrody winny być kierowane do dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego – nie ma zatem podstawy, by wyłączać z udziału w Programie uczniów szkół prowadzonych np. przez stowarzyszenia, czy inne podmioty. Artykuł 90t ustawy nie ma na celu promowania szkół prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego – program lokalny ma wspierać wszystkie uzdolnione dzieci i młodzież pobierające naukę na terenie gminy/powiatu, zatem uchwała powinna być skierowana do uczniów wszystkich szkół na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak trafnie zauważył Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym KN-I.4131.1.398.2020.3 z dnia 16 czerwca 2020 r. (Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2020 r., poz. 5069): „Z treści art. 90t ust. 4 ustawy wynika jednak, iż tego typu stypendia winny być kierowane do dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na ich miejsce zamieszkania. Tym samym tego typu uchwała winna być kierowana nie tylko do dzieci i młodzieży szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina (...). Należy również zwrócić uwagę, iż zgodnie z treścią art. 90b ust. 3 ustawy pomoc materialna przysługuje: 1) uczniom szkół publicznych, niepublicznych i niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach publicznych szkół artystycznych oraz słuchaczom kolegiów pracowników służb społecznych - do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia; 2) wychowankom publicznych i niepublicznych ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych - do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki. Zdaniem organu nadzoru

system wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży winien traktować na tych samych zasadach wszystkich uczniów, którzy mieszczą się w kręgu uzdolnionych dzieci i młodzieży i którzy pobierają naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 października 2018 r. sygn. akt II SA/Bk 551/18). Rada nie posiadała kompetencji do określenia kręgu osób, do których kierowana jest tego typu uchwała, ten bowiem został już określony przez ustawodawcę.”.

Podobne stanowisko wyrażone zostało w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Pomorskiego PN-I.4131.69.2019.LA z dnia 6 listopada 2019 r. (Dz.Urz.Woj.Pom. z 2020 r., poz. 58) oraz rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podkarpackiego P-II.4131.2.276.2019 z dnia 14 sierpnia 2019 r. (Dz.Urz.Woj.Podkarp. z 2019 r., poz. 4040), w którym organ nadzoru wskazał na konstytucyjny nakaz równego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych, który dopuszcza wprowadzenie zróżnicowania, ale tylko, gdy jest ono uzasadnione (por. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., TK 22/97). 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).

Ze wskazanych powyżej względów, bezpodstawne jest również wyłączenie z kręgu beneficjentów przedmiotowego Programu uczniów szkół specjalnych.

Z kręgu osób uprawnionych wyłączeni zostali również uczniowie nie posiadający „co najmniej dobrej oceny z zachowania” (§ 2 ust. 1, § 3 ust. 1 pkt 4, § 5 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały nr XXI/150/20 Rady Powiatu Mogileńskiego).

W świetle uregulowań art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 ustawy – w ocenie organu nadzoru – jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Takim kryterium może być np. średnia uzyskanych ocen, tytuł laureata albo finalisty olimpiady. Rada nie może natomiast wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów m.in. związanych z oceną z zachowania (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 28 sierpnia 2019 r. P-II.4131.2.288.2019, Dz.Urz.Woj.Podkarp. z 2019 r., poz. 4306). Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2016 r. (sygn. akt IV SA/Po 207/16) stwierdzając, że nie można uzależniać przyznania pomocy od oceny z zachowania. Przepis art. 90t ust. 1 ustawy nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów. Jedynie kategoria bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Ol 486/20), katalog spraw przekazanych powyższym przepisem do uregulowania uchwałą rady jest zamknięty i tylko w ramach tego upoważnienia może być regulowany. nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca co do innych kwestii, wykraczających poza upoważnienie ustawowe. Zatem uzależnienie możliwości uzyskania stypendium za szczególne osiągnięcia w nauce od dodatkowej, całkowicie niezależnej i niezwiązanej z tymi osiągnięciami przesłanki w postaci wzorowej oceny z zachowania, nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o systemie oświaty (tak również wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 426/19; WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 322/19).

Kolejne ograniczenie zakresu przedmiotowego wprowadza przepis § 6 ust. 1 załącznika do uchwały nr XXI/150/20 Rady Powiatu Mogileńskiego, zgodnie z którym: „Nagrody, o których mowa w § 2 niniejszych zasad, mogą otrzymywać osoby będące uczniami szkół, dla których organem prowadzącym jest Powiat Mogileński oraz uczniowie Zespołu Szkół im. Powstańców Wielkopolskich w Bielicach z wyłączeniem uczniów, którzy w danym roku szkolnym otrzymywali stypendium Prezesa Rady Ministrów lub Stypendium Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Uczeń w ramach niniejszego Programu może otrzymać nagrodę tylko z jednego tytułu w danym roku szkolnym.”.

Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny W Gdańsku W wyroku z dnia 20 lutego 2020 r. (sygn. akt III SA/Gd 830/19), uzyskanie innego stypendium nie powinno być dodatkową przesłanką negatywną lub pozytywną uzyskania stypendium dla uzdolnionych uczniów pobierających naukę na terenie gminy. W świetle uregulowań art. 90t ust. 4 W zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy jedynie kryterium bycia uczniem

uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki W nauce, powinno stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Przywołane przepisy nie dają zaś organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego bezpośredniej lub pośredniej możliwości warunkowania uzyskania stypendium od faktu nieuzyskiwania innych świadczeń mających charakter identyczny bądź zbliżony.

W opinii organu nadzoru, takie ograniczenie mogłoby być wprowadzone, gdyby przedmiotowe nagrody/stypendia miały charakter socjalny (ich przyznanie warunkowane byłoby sytuacją materialną ucznia), a nie motywacyjny, który powinien być uzależniony wyłącznie od osiągniętych wyników w nauce.

Pod pojęciem programu należy rozumieć "wykład pewnych założeń i wytycznych działania mającego te założenia realizować" (patrz: Słownik Języka Polskiego - praca pod redakcją prof. dr hab. Mieczysława Szymczaka, wydanie VIII, tom II, str. 931). Program jest aktem ramowym określającym mniej lub bardziej szczegółowe wytyczne, dotyczące sposobu postępowania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Program, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy powinien wyznaczać kierunek działania jednostki samorządu terytorialnego w zakresie edukacji. Stanowi on podstawę do podjęcia przez organy samorządu terytorialnego odpowiednich działań organizatorskich w tym zakresie, zabezpieczenia środków finansowych na realizację programu, jak też do uchwalania zasad i trybu przyznawania wsparcia dla uczniów.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie działając w oparciu o wspomniany wyżej program jest uprawniony do uchwalenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Zarówno uchwała w sprawie przyjęcia programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów, jak i uchwała w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży powinny realizować zakres upoważnienia ustawowego określony w przepisach kompetencyjnych.

Należy stwierdzić, że uregulowanie przez Radę Powiatu Mogileńskiego w jednej uchwale kwestii dotyczących przyznawania trzech różnych stypendiów tj.: za osiągnięcia naukowe, sportowe oraz w dziedzinie artystycznej oznacza w istocie podjęcie jednej uchwały na podstawie trzech różnych delegacji ustawowych. Taki zabieg jest niedopuszczalny z punktu widzenia prawidłowej legislacji. Obowiązuje bowiem w tym zakresie odpowiednio zasada określona w § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r., poz. 283), zgodnie z którą na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Zasady te stosuje się również do aktów prawa miejscowego.

Wytyczne zawarte w Programie – opracowanym na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy – należy rozpatrywać w kontekście późniejszych regulacji i działań, które będą podejmowane przez organy powiatu na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy. Wskazane przepisy są ze sobą powiązane w kontekście funkcjonalnym i celowościowym (ze względu na cel, którego realizacji mają służyć), a jednocześnie wyznaczają zakres upoważnienia dla lokalnego prawodawcy.

Delegacje zawarte w przepisach art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1133 tj.) i w art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 194 tj.) nie upoważniają Rady do określania w uchwale kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium. Katalog tych osób został już bowiem określony przez samego ustawodawcę. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty do podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium naukowego należą dzieci i młodzież pobierająca naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o sporcie do kręgu uprawnionych podmiotów do otrzymania stypendium sportowego zalicza się osoby fizyczne osiągające wyniki sportowe, a także trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe. Z kolei stypendia za działalność artystyczną przewidziane w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej są kierowane do wszystkich osób, członków wspólnoty samorządowej, zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami.

Przewidziany przepisami wskazanych wyżej ustaw krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania poszczególnych stypendiów/nagród jest zatem ściśle określony, przy czym, nie jest on tożsamy. Zamieszczenie w uchwale uregulowania, z którego wynika, że o stypendia za osiągnięcia w trzech różnych dziedzinach (nauki, sportu, artystycznej) mogą ubiegać się wyłącznie uzdolnieni uczniowie szkół, dla których organem prowadzącym jest Powiat oznacza zawężenie uprawnionego kręgu osób określonego w ustawie o sporcie I w ustawie

o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, co jest niedopuszczalne (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 186/17; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: IV SA/Wr 169/14).

Regulując w jednej uchwale kwestie dotyczące przyznawania stypendiów/nagród za osiągnięcia w dziedzinach: nauki, sportu i w dziedzinie artystycznej Rada nie uwzględniła, że jest zobowiązana, z jednej strony, do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w każdej z wyżej wskazanych delegacji ustawowych, a z drugiej strony do ścisłego przestrzegania zakresu tych delegacji.

Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, że wykładnia norm kompetencyjnych powinna być dokonywana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141). Należy zatem stwierdzić, że uregulowanie kwestii przyznawania nagród za osiągnięcia: naukowe, sportowe i artystyczne w jednym akcie prawnym – z pominięciem szczególnych regulacji zawartych w przepisach ustawy o systemie oświaty (art. 90t), ustawy o sporcie (art. 31) i ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 7b) – obarczone jest istotną wadą prawną, polegającą na naruszeniu przepisów wskazanych wyżej ustaw oraz naruszeniu zasady prawidłowej legislacji, o której mowa w § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (por. m.in. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 5 czerwca 2019 r., P.II.4131.2.195.2019, Dz.Urz.Woj.Podkarp. z 2019 r., poz. 3170; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 4 października 2019 r., NK-I.4131.186.2019.ACze, Dz.Urz.Woj.Lubus. z 2019 r., poz. 2711; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia lipca 2019 r., PNK.I.4130.67.2019, Dz.Urz.Woj.Święt. z 2019 r., poz. 2820).

Na marginesie można wskazać, że ustawa o systemie oświaty W art. 90t ust. 1 pkt 1 uprawniała jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia regionalnych lub lokalnych programów, mających na celu wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży. W opinii organu nadzoru uchwała podjęta W trybie art. 90t ust. 4 W związku z art. 90t ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty mogłaby określić regulamin zasad przyznawania stypendiów dotyczących także materii sportowej, czy artystycznej jednak pod warunkiem, że stypendia takie miałyby charakter socjalny (a więc nie motywacyjny – uzależniony od osiąganego wyniku). Poprzez przyjęcie takiego programu stypendialnego powiat W szczególności mógłby realizować zadania wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 1, 3, 7 i 8 ustawy o samorządzie powiatowym – związane z pomocą społeczną, edukacją publiczną, kulturą oraz ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, czy kulturą fizyczną (np. dofinansowanie do zakupu sprzętu sportowego, akcesoriów malarskich, instrumentów muzycznych, biletów na basen, czy do muzeum).

Organ nadzoru stwierdza jednocześnie, że wskazane wyżej zagadnienia to nie jedyny przykład przemieszania materii uchwałodawczej w analizowanej regulacji prawnej.

Jak bowiem wynika z § 2 załącznika do uchwały nr XXI/149/2020 Rady Powiatu Mogileńskiego, Program realizowany jest poprzez przyznanie nagród: 1) dla uczniów osiągających wyróżniające wyniki w nauce, 2) dla uczniów wykazujących się szczególnymi osiągnięciami w nauce, sporcie, działalności artystycznej, 3) dla uczestników minimum trzyetapowych olimpiad lub konkursów przedmiotowych, 4) dla Maturzysty szkoły. Powyższe uregulowania znajdują odzwierciedlenie w uchwale nr XXI/150/20 Rady Powiatu Mogileńskiego, ustanawiającej zasady przyznawania ww. nagród, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Należy zauważyć, że kwestie związane z organizacją olimpiad i konkursów przedmiotowych uregulowane zostały w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad (Dz.U. z 2020 r., poz. 1036 tj.) – zwanym dalej Rozporządzeniem.

Regulacje dotyczące organizacji olimpiad, konkursów i turniejów kierowane są do określonej grupy adresatów (np. tylko do uczniów klas IV-VIII szkół podstawowych), odmiennie też określają zakres tematyczny, zasięg, czy liczbę etapów (stopni) danej rywalizacji. W powołanym Rozporządzeniu wyraźnie rozróżniono od siebie opisane wyżej formy współzawodnictwa, to jest konkursy, olimpiady i turnieje. W tym poprzez ścisłe określenie dla uczniów jakiego typu szkół, W jakim zakresie i trybie są one organizowane. I tak np. stawiany uczniom szkół ponadpodstawowych (w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały nr XXI/150/20) warunek zajęcia I, II lub III miejsca W trzyetapowym konkursie przedmiotowym, jest W świetle uregulowań

wynikających z powołanego Rozporządzenia niewykonalny. Nie można bowiem traktować W tym wypadku pojęcia konkursu I olimpiady zamiennie.

Program przyjęty przez Radę Powiatu Mogileńskiego oraz uchwała nr XXI/150/20 przyjęta w celu jego realizacji, nie uwzględniają tego rozróżnienia, przez co muszą być ocenione jako sprzeczne z powszechnie obowiązującym prawem materialnym w postaci wskazanego wyżej Rozporządzenia.

Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku Z dnia 20 lutego 2020 r. (sygn. akt III SA/Gd 830/19): „podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego uchwały stanowiące wykonanie art. 90t ustawy o systemie oświaty każdorazowo powinny uwzględniać zachodzące w systemie oświaty zmiany, tak pod kątem nazewnictwa szkół, jak też właściwych dla określonych kategorii uczniów i młodzieży dopuszczalnych form współzawodnictwa, określanych w aktach wykonawczych na mocy upoważnienia ustawowego Z art. 22 ust. 8 ustawy o systemie oświaty. Aktualizowanie przepisów prawa miejscowego ma zapewnić jego bieżącą zgodność Z prawem powszechnie obowiązującym, by w realny sposób dać dzieciom i młodzieży możliwość skorzystania ze stypendiów związanych Z ich uzdolnieniami i szczególnymi osiągnięciami na polu artystycznym i naukowym. Z kolei kryteria przyznawania stypendiów powinny nie tylko ogólnie uwzględniać charakter i cel tego rodzaju pomocy udzielanej uzdolnionym uczniom, ale w ścisły i jednoznaczny sposób określać jacy uczniowie - w zgodzie Z powszechnie obowiązującym prawem, w tym Z konstytucyjną zasadą równości - są traktowani jako szczególnie uzdolnieni.”

Organu nadzoru kwestionuje również uregulowania zawarte w przepisach: § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 2 i § 5 ust. 2 załącznika do uchwały nr XXI/150/20 Rady Powiatu Mogileńskiego, zgodnie z którymi z wnioskiem o przyznanie nagrody występuje dyrektor szkoły, po uzyskaniu pozytywnej opinii rady pedagogicznej.

W opinii organu nadzoru, przepisy uchwały nie powinny wyłączać prawa uczniów do składania wniosku o stypendium/nagrodę w swoim imieniu (lub przez przedstawiciela ustawowego). Ewentualna bierność dyrektora, która może wynikać z różnych powodów, w konsekwencji może uniemożliwić przyznanie nagrody uczniowi spełniającemu wymagania określone w uchwale (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 692/19; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 stycznia 2016 r., NK-I.4131.8.2016.ASzc, Dz.Urz.Woj.Lubus. z 2016 r., poz. 190).

Jako niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, organ nadzoru uznaje także regulacje zawarte w zasadach przyznawania nagród oraz w załącznikach do tych zasad, dotyczące wzorów wniosków o przyznanie nagród: § 2 ust. 2 zd. drugie oraz zał. nr 1 do niniejszych zasad; § 3 ust. 2 zd. drugie oraz zał. nr 2 do niniejszych zasad; § 4 ust. 2 zd. drugie oraz zał. nr 3 do niniejszych zasad; § 5 ust. 2 zd. drugie oraz zał. nr 4 do niniejszych zasad; § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 zasad.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził (w wyroku z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1147/19), że treść wniosku może być pomocą, ale nie normatywną przesłanką, wiążącą przyznanie stypendium na przykład z prawidłowo wypełnionym wnioskiem.

W ocenie organu nadzoru, delegacja zawarta W art. 90t ust. 4 ustawy nie uprawnia Rady do narzucania wnioskodawcom wzoru wniosku o przyznanie nagrody. Działanie takie musi być uznane za wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej, stanowiące istotne naruszenie prawa. Wzór wniosku może stanowić jedynie formę pomocy dla wnioskodawcy, której celem jest ułatwienie aplikowania o świadczenie. Jednocześnie wystąpienie o przyznanie nagrody bez użycia opracowanego wzoru wniosku, przy założeniu, że zostały spełnione wymagania określone W uchwale, W opinii organu nadzoru nie może takiego wnioskodawcy dyskwalifikować (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 stycznia 2016 r., NK-I.4131.8.2016.ASzc, Dz.Urz.Woj.Lubus. 2016, poz. 190). Innymi słowy, wprowadzenie wzoru wniosku nie może stwarzać formalnej bariery lub istotnego utrudnienia W uzyskaniu należnej pomocy (stypendium/nagrody). W szczególności złożenie wniosku na takim wzorze nie może stanowić przesłanki warunkującej merytoryczne rozpoznanie wniosku (vide: wyroki WSA W Poznaniu: z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 322/19; z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 1061/18; wyrok WSA W Rzeszowie z dnia 13 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 629/19).

Jednocześnie należy podzielić pogląd, że w zakresie pojęciowym „warunków, form i zakresu pomocy oraz trybu postępowania” nie mieści się kompetencja do określenia przez Radę negatywnych przesłanek, których wystąpienie powodować będzie odmowę przyznania uczniowi nagrody (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 23 czerwca 2016 r. KN-I.4131.1.185.2016.16, Dz.Urz.Woj.Wlkp. 2016, poz. 3996).

Dodatkowo, określone w załącznikach do kwestionowanej uchwały wzory wniosków przewidują wymóg podpisania klauzuli w sprawie wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych.

W ocenie organu nadzoru wymóg złożenia oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych nie znajduje oparcia W normie kompetencyjnej art. 90t ust. 4 ustawy i nie może stanowić warunku przyznania nagród uzdolnionym uczniom. Na podstawie regulacji zawartych W art. 90t ust. 4 ustawy, uprawniających do ustalenia trybu postępowania W sprawach przyznawania stypendium/nagrody uzdolnionym uczniom, istnieje możliwość żądania od aplikujących o nagrodę różnych danych, niezbędnych do prawidłowego ustalenia spełnienia przez nich warunków kwalifikujących ich do otrzymania takiej nagrody. A zatem możliwość przetwarzania danych osobowych, podanych we wniosku o przyznanie nagrody, nie jest uzależniona od zgody osoby składającej wniosek, tylko od oceny niezbędności danych W celu ustalenia spełnienia warunków upoważniających do otrzymania omawianego świadczenia. W sytuacji, gdy dopuszczalność przetwarzania danych osobowych ma swoje niewątpliwe, wyraźne oparcie W przepisach prawa, administrator nie powinien zwracać się ("dodatkowo", "na wszelki wypadek") o udzielenie zgody na przetwarzanie tych samych danych do zainteresowanych podmiotów (por. J. Barta, R. Markiewicz, „Ochrona danych osobowych. Komentarz”, Zakamycze 2002, s. 405).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że nałożenie obowiązku wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych jest nie tylko zbędne, ale też nieuprawnione, gdyż w przypadku przetwarzania danych osobowych na podstawie zgody lub odmowy wyrażenia zgody, o ich przetwarzaniu decyduje osoba, której dane dotyczą, a nie podmiot żądający tych danych. Ponadto należy wskazać, że tak skonstruowany zapis wzoru wniosku, poprzez brak zapisu o możliwości niezłożenia stosownej zgody, wprowadza obligatoryjność złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych i ogranicza prawa tej osoby do odmowy wyrażenia tej zgody, a jednocześnie uzależnia możliwość złożenia wniosku od jej wyrażenia. Jednostka powinna mieć również prawo do skutecznego cofnięcia zgody na przetwarzanie danych osobowych, zwłaszcza w sytuacji, gdy ustawa nie wprowadza konstrukcji zgody bezterminowej lub nieodwoływalnej (por. A. Adamus, „Zgoda na przetwarzanie danych osobowych jako wyraz autonomii informacyjnej jednostki”, Radca Prawny 2008/2/6-16). Powyższe, w sytuacji braku zgody na przetwarzanie danych osobowych, uniemożliwia złożenie wniosku o nagrodę i uzyskanie tego świadczenia przez ucznia legitymującego się wskazanymi przez Radę wynikami w nauce, osiągnięciami naukowymi, artystycznymi bądź sportowymi (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2016 r. NK-N.4131.82.3.2016.RJ1, Dz.Urz.Woj.Doln. z 2016 r., poz. 661).

Kolejną nieprawidłowością – w ocenie organu nadzoru – jest ustanowienie w uchwale nr XXI/150/20 Rady Powiatu Mogileńskiego dodatkowego podmiotu (organu?) biorącego udział w procesie przyznawania nagród uzdolnionym uczniom. Jak bowiem wynika z § 7 ust. 2 załącznika do wskazanej wyżej uchwały: „Wnioski rozpatruje Komisja powoływana przez Zarząd Powiatu Mogileńskiego.”. Należy stwierdzić, że Rada poprzez sam obowiązek powołania takiej komisji, z góry narzuciła organowi wykonawczemu Powiatu sposób w jaki będzie wykonywał przedmiotową uchwałę.

Delegacja ustawowa musi być realizowana W sposób literalny i ścisły oraz uwzględniający całokształt regulacji prawnych wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących. W zakresie pojęciowym „warunków i trybu” nie mieści się natomiast kompetencja do przyznania Komisji prawa do uczestniczenia W sformalizowany sposób W procedurze przyznawania stypendiów. Zabieg polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (Komisji), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział W procesie decyzyjnym poprzez decydowanie o tym, komu należy przyznać stypendium, prowadziłyby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową. Powyższy tok rozumowania jest zbieżny z zapatrywaniem sądów administracyjnych (por. wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 265/07; z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wr 21/10 oraz wyrok NSA z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt: I OSK 1032/10). Na marginesie wskazać należy, że samo ustanowienie Komisji stanowi nieuprawnione wkroczenie W kompetencje Zarządu Powiatu, gdyż Rada nie jest uprawniona do ingerowania W organizację pracy Zarządu.

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.

Rada powiatu nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie powyższej zasady konstytucyjnej. Istotne jest zatem, aby uchwały rady nie ingerowały nazbyt w kwestie związane z wykonywaniem uchwał, czy też nie wskazywały pożądanego sposobu ich wykonania. Stanowi to bowiem wyłączną kompetencję zarządu (art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym), w związku z czym każda ingerencja rady w tę sferę pozbawiona jest podstaw prawnych.

Zgodnie z § 8 przedmiotowych zasad, uprawnienia Zarządu Powiatu Mogileńskiego ograniczone zostały do określenia w drodze uchwały „wysokości nagród i ich liczby”. Natomiast o tym, komu nagrody zostaną przyznane, decyduje – zgodnie z § 7 ust. 2 – Komisja. Wprowadzenie w uchwale dodatkowego ciała (Komisji), któremu przyznano uprawnienia decyzyjne (a nie tylko opiniodawcze) w zakresie przyznawania nagród, nie znajduje umocowania w przepisie kompetencyjnym.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wr 21/10): „(...) powołanie przez Radę Powiatu (...) Komisji Stypendialnej może mieć miejsce wyłącznie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego. Sąd podziela także stanowisko i argumentację organu nadzoru, że Rada Powiatu (...), powołując Komisję Stypendialną spoza grona radnych, istotnie naruszyła prawo, tj. art. 17 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten stanowi, że rada powiatu może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy. Z przepisu tego wynika jednoznacznie brzmiąca norma wskazująca, że członkiem komisji rady powiatu, zarówno stałej, jak i doraźnej, może być jedynie radny powiatu.”

Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że organ nadzoru nie neguje samej możliwości powołania komisji ds. nagród (stypendialnej), jednak ewentualne podjęcie działań w tym zakresie powinno nastąpić wyłącznie na podstawie swobodnej decyzji Zarządu Powiatu, który uzna, że powołanie takiej komisji przyczyni się do prawidłowego wykonania uchwały. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby bowiem do uznania, że w zakresie kompetencji organu stanowiącego powiatu mieszczą się także czynności wykonawcze (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2015 r. NK-N.4131.156.1.2015.RB, Dz.Urz.Woj.Doln. z 2015 r., poz. 2550).

Należy wreszcie stwierdzić, że Rada Powiatu Mogileńskiego w sposób nieuprawniony scedowała na organ wykonawczy Powiatu określenie zakresu pomocy udzielanej dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie powiatu, ustalając w § 8 ust. 1 załącznika do uchwały nr XXI/150/20, że „wysokość nagród i ich liczba ustalona zostanie przez Zarząd Powiatu Mogileńskiego w drodze uchwały.”

Jak wynika z treści art. 90t ust. 4 cyt. ustawy, rada określa "formy i zakres tej pomocy". W ocenie organu nadzoru, to rada ustala czy będzie to pomoc pieniężna czy rzeczowa oraz jej zakres, pod pojęciem którego bez wątplenia należy rozumieć wysokość pomocy pieniężnej. Brak jest zatem podstaw do przenoszenia tej delegacji ustawowej na inny organ. Tym samym w przedmiotowej uchwale brak jest określenia zakresu przyznawanej pomocy tj. wysokości nagrody przy jednoczesnym scedowaniu tej kompetencji na Zarząd Powiatu Mogileńskiego (por. wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 1061/18; z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16).

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 lipca 2019 r. (sygn. akt III SA/GI 426/19), zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego – zakres, to:

1. «granica zasięgu jakiegoś zjawiska, działania, faktu; też: dziedzina, sfera objęta tymi granicami»
2. «granice, w których zmienia się dana wielkość matematyczna lub fizyczna»

Z powyższego wynika, że granice pomocy czyli jej wysokość i czas, na jaki została przyznana określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Scedowanie tego uprawnienia na organ wykonawczy narusza normę kompetencyjną art. 90t ust. 4 ustawy. Zadaniem organu stanowiącego powiatu jest bowiem klarowne wskazanie tych aspektów przyznania stypendiów/nagród, którymi będzie się kierował organ wykonawczy przy ich przyznawaniu. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji normy kompetencyjnej poprzez brak zawarcia w treści uchwały chociażby jednego z obligatoryjnych elementów, rodzi skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości (por. wyroki WSA w Gliwicach: z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13; z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 186/17).



Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz) w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz