



Warszawa, 31 lipca 2019 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.145.2019.DK

**Rada Powiatu Nowodworskiego
ul. Ignacego Paderewskiego 1B
05-100 Nowy Dwór Mazowiecki**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/50/2019 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 27 czerwca 2019 r. *w sprawie zasad udzielania stypendiów Starosty Nowodworskiego za szczególne wyniki w nauce i osiągnięcia sportowe.*

Uzasadnienie

Rada Powiatu Nowodworskiego podjęła uchwałę Nr VIII/50/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. *w sprawie zasad udzielania stypendiów Starosty Nowodworskiego za szczególne wyniki w nauce i osiągnięcia sportowe.*

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 12 pkt 10a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 90p ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r. poz. 1457, z późn. zm.)

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. W ocenie organu nadzoru przedmiot uchwały uzasadnia nadanie jej charakteru aktu prawa miejscowego.

Zaliczenie danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinno być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły.

Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie, najczęściej działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji.

Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie

z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt U SA/Op 324/11).

W świetle powyższego, nie sposób uznać, że skoro uchwała dotyczy udzielania stypendiów Starosty Nowodworskiego dla uczniów wyłącznie szkół, dla których organem prowadzącym jest Powiat Nowodworski, nie będzie stanowiła aktu prawa miejscowego.

Krąg uczniów szkół w powiecie jest generalnie z góry określonym adresatem, który podlega fluktuacjom osobowym. Akt jest zatem skierowany na zewnątrz do określonej z nazwy grupy osób. Nie może zatem być uznany za akt kierownictwa wewnętrznego. Bez znaczenia pozostaje, czy faktycznie będzie to krąg uczniów uczęszczających do jednej szkoły, czy do kilku szkół prowadzonych przez Powiat Nowodworski. Sam fakt skierowania aktu do adresatów z terenu powiatu wypełnia przesłankę do uznania za akt prawa miejscowego.

W § 1 ust. 3 pkt 2 i 3 załącznika do kwestionowanej uchwały postanowiono, że stypendium może być przyznane uczniom, którzy mają ze sprawowania co najmniej dobrą ocenę oraz:

- są uczniami legitymującymi się szczególnymi osiągnięciami sportowymi na szczeblu ogólnopolskim i międzynarodowym,
- osiągają najlepsze wyniki w nauce.

Należy zwrócić uwagę na wzajemny stosunek przepisów będących podstawą podjęcia uchwały w kontekście możliwości zastosowania reguł kolizyjnych.

Warto wskazać, że zgodnie z art. 90 p ust. 2 ustawy o systemie oświaty, udzielanie stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe w publicznych szkołach jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego. Sam przepis określa wyłącznie zadania własne jednostek i nie stanowi samoistnej podstawy do podjęcia uchwały przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

Należy w tym miejscu przytoczyć przepis art. 90 t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z przedmiotowymi regulacjami, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. W razie przyjęcia programu w tym przedmiocie 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.

W myśl dyspozycji zawartej w przytoczonych przepisach, w razie przyjęcia odpowiedniego programu, aktualizuje się kompetencja organu stanowiącego do podjęcia aktu o charakterze generalnym.

„W tym zakresie zastosowanie znajdzie inny przepis szczególny, zawarty w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których

mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Przepis ten expressis verbis wskazuje, że określając zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uwzględnić musi m.in. osiągnięty wynik sportowy. Zastosowanie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie jako normy kompetencyjnej upoważniającej do uregulowania zasad przyznawania stypendiów sportowych, uzasadnia również szczególność tej normy w stosunku do normy z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, będącej w przypadku stypendiów sportowych normą ogólną.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2017 r. sygn. akt IV SA/GI 186/17).

Niezależnie zatem od przysługiwania Radzie Powiatu kompetencji do ustalania stypendiów za wyniki w nauce i wyniki sportowe, konieczne jest uwzględnienie wytycznych zawartych w unormowaniu szczególnym, jakim jest art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2018 r. poz. 1263, z późn. zm.), wobec objęcia zasad przyznawania tych stypendiów przedmiotem regulacji kwestionowane uchwały.

Ponadto, tak ogólnie określone kryteria nie pozwalają na jednoznaczną ocenę ,w jaki sposób można spełnić wymogi uzasadniające przyznanie stypendium. Brak chociażby dookreślenia, jak należy rozumieć owe szczególne osiągnięcia sportowe (np. poprzez określenie zajętego miejsca w zawodach określonej rangi), czy najlepsze wyniki w nauce (np. poprzez wskazanie, jak należy rozumieć najlepszą średnią poprzez wskazanie jej wielkości arytmetycznej), może powodować wątpliwości odnośnie spełnienia wymagań z uchwały.

Nie bez znaczenia pozostaje także pojęcie „zasady”, której wprowadzenie jest niezbędne do uznania danego aktu za akt prawa miejscowego. Poza generalnie określonym adresatem, o czym była już mowa, akt prawa miejscowego musi nadawać się do zastosowania w z góry nie określonej liczbie przypadków, a zatem przepisy w nim zawarte powinny być sformułowane w sposób wykluczający nadmierną uznaniowość wykonawcy, a jednocześnie w sposób zrozumiały dla adresata normy prawnej.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Powiatu, w całości, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.