



Warszawa, 29-08-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7031.8.2024.AT

Pani

Barbara Nowacka

Minister Edukacji Narodowej

ePUAP

Szanowna Pani Minister,

w ostatnim czasie Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatrywał sprawę zgłoszoną przez rodziców ucznia, którzy w jego imieniu nieskutecznie ubiegali się o stypendium przyznawane przez gminę. Podczas badania tej sprawy pojawiła się kwestia ochrony praw osób, które są adresatami programów stypendialnych tworzonych przez samorządy.

Jak stanowi art. 90t ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty; dalej: u.s.o. (Dz.U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.), jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. W przypadku przyjęcia takich programów, 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 (art. 90t ust. 4 u.s.o.).

We wspomnianej sprawie indywidualnej Skarżący wskazywali na beczynność dyrektora szkoły, który zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do uchwały Rady Miejskiej powinien przekazać wniosek o przyznanie stypendium do właściwej komórki organizacyjnej Urzędu Miasta, lecz tego nie uczynił. Domagali się także przywrócenia terminu na złożenie wniosku o przyznanie stypendium. Badając skargę, Dyrektor Wydziału Edukacji stwierdził, że nie jest to możliwe z uwagi na brak zastosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego; dalej: k.p.a. (Dz.U. z 2024 r. poz. 572). W kolejnym roku szkolnym wniosek został złożony prawidłowo, ale rada pedagogiczna, odnosząc się do osiągnięć ucznia, wydała negatywną rekomendację. Rodzice uważali, że ich syn spełniał wszystkie wymagania konieczne do otrzymania stypendium, lecz nie dysponowali żadnymi środkami działania.

Także z innych skarg wpływających do RPO wynika, że sposób przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów budzi zastrzeżenia. Powodami mogą być niezgodność zasad regulaminu z przepisami prawa, niska transparentność działań komisji rozpatrującej wnioski o stypendium, brak możliwości odwołania się w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia. Niejasności związane z przekazywaniem środków publicznych mogą prowadzić do powstania atmosfery podejrzliwości oraz zarzutów niesprawiedliwego traktowania. Uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, jednak po rozdysponowaniu środków, w sprawach indywidualnych, osoby pokrzywdzone wydają się pozbawione wystarczającej ochrony.

Analiza powyższych spraw uwidoczniła rozbieżności interpretacyjne w zakresie tego, czy sprawy dotyczące przyznania stypendium, o którym stanowi art. 90t u.s.o., winny być załatwiane w formie decyzji administracyjnej. Wobec tego konieczne stało się sięgnięcie do orzecznictwa sądów administracyjnych i literatury przedmiotu.

Nieliczne wyroki sądów administracyjnych dotyczące formy przyznawania tych stypendiów nie pozwalają na wskazanie chociażby dominującego kierunku orzeczniczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 13 sierpnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Rz 692/19) wskazano, że „[f]orma decyzji administracyjnej jest z mocy art. 90n u.s.o. przypisana do świadczeń pomocowych o charakterze socjalnym. Skoro w art. 90t u.s.o. ustawodawca nie wprowadził formy decyzji, jak w art. 90n stanowiącym o trybie przyznawania świadczeń o charakterze socjalnym, to nie można formy decyzyjnej przypisywać przyznaniu pomocy świadczonej na podstawie art. 90t u.s.o. w ramach wyrównywania szans

edukacyjnych". Zgodnie natomiast z wyrokiem WSA w Poznaniu z 10 lipca 2019 r., sygn. akt II SAB/Po 135/18, „[f]orma rozstrzygnięcia o przyznaniu stypendium określona mianem »decyzji«, w rzeczywistości stanowi akt wynikający z przepisów prawa, o których mowa art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ta tzw. »decyzja o przyznaniu stypendium« nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów k.p.a., albowiem tylko przepisy rangi ustawowej mogą określać, czy dane rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zapada w formie decyzji administracyjnej”.

Odmienne stanowisko zaprezentował WSA w Gliwicach w wyroku z 24 marca 2020 r. (sygn. akt III SA/GI 111/20), wskazując, że „rozstrzygnięcie w sprawie takiego stypendium [tj. stypendium, o którym stanowi art. 90t u.s.o. – wtrącenie własne] następuje w formie decyzji administracyjnej. Dotyczy to zarówno przyznania, jak i tym bardziej wydania niekorzystnej dla strony decyzji, jaką jest odmowa. Takie rozstrzygnięcie to akt jednostronny, podjęty przez organ administracji publicznej, w konkretnej sprawie administracyjnej, skierowany do indywidualnie oznaczonego podmiotu, z którym nie wiąże organu więź organizacyjna lub służbowa, a rozstrzygający o prawach i obowiązkach skarżącej na podstawie powszechnie obowiązującej normy prawnej” (zob. także wyrok WSA w Krakowie z 4 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 147/20).

Stosowanie art. 90t u.s.o. było także tematem wielu rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów. Przyjmując, że przyznanie lub odmowa przyznania stypendium nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wojewodowie dochodzili do wniosku, że czynność przyznania bądź odmowy przyznania stypendium winna zostać zakończona decyzją administracyjną (np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 30 września 2019 r., NK-II.4131.120.2019.EC; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 stycznia 2020 r., NPII.4131.1.844.2019).

Przechodząc do analizy głosów przedstawicieli doktryny, wskazać warto na stanowisko M. Pilicha, który w komentarzu do art. 90t ustawy o systemie oświaty wskazuje, że mówiąc o "szczegółowych warunkach udzielania pomocy", ustawodawca ma na myśli raczej techniczne aspekty jej udzielania, a więc wskazanie organów i sposobu, w jaki pomoc będzie przydzielana. Nie wydaje się, aby na tej podstawie możliwe było regulowanie trybu postępowania administracyjnego, a zwłaszcza przewidzenie

decyzyjnej formy przyznawania świadczeń przez organy j.s.t.”¹. Z kolei A. Balicki (A. Balicki [w:] A. Balicki, M. Pyter, J. Kokot, Ustawa o systemie oświaty. Ustawa o systemie informacji oświatowej. Komentarz. Warszawa 2016, Legalis/el.) w odniesieniu do formy rozstrzygnięć dotyczących przyznania stypendiów poprzestał na powołaniu szeregu rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, w których opowiedziano się za załatwianiem tego rodzaju spraw w formie decyzji administracyjnej.

W kontekście niniejszej sprawy warto też zwrócić uwagę na orzecznictwo, które ukształtowało się na gruncie art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2023 r. poz. 2048 ze zm.; dalej: ustawa o sporcie), który zawiera regulacje dotyczące przyznawania stypendiów sportowych przez jednostki samorządu terytorialnego analogiczne do tych przyjętych w art. 90 t.u.s.o. Na podstawie art. 31 ustawy o sporcie jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Przepis ten nie przesądza wprost formy decyzji administracyjnej dla rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania stypendium sportowego. Jednocześnie w art. 32 ust. 5 ustawy o sporcie prawodawca wprost postanowił, że przyznanie, wstrzymanie oraz pozbawienie stypendium sportowego przez Ministra właściwego do spraw sportu następuje w drodze decyzji².

Należy podkreślić, że na gruncie powołanej wyżej ustawy w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym w orzecznictwie NSA, wielokrotnie wskazywano, że przyznanie stypendiów finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów prawa miejscowego ma charakter decyzji administracyjnej ze wszystkimi konsekwencjami tego poglądu (wyrok NSA z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II GSK 5072/16; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2019 r., sygn. akt II GSK 3015/17 oraz wyrok NSA z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt II GSK 983/18; wyrok NSA z dnia 31 marca 2022 r., sygn. akt II GSK 225/22). W orzecznictwie tym wskazywano, że „sprawa w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania stypendium sportowego dla osób

¹ M. Pilich [w:] Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2015, art. 90(t), LEX/el. (dostęp: 13.08.2024).

² Z powyższego Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1222/17, wywiódł a contrario, że stypendia przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego nie mają formy decyzji administracyjnej; zob. jednak głosę krytyczną: A. Jakubowski, Test decyzji administracyjnej i dopuszczalność modyfikacji trybu jej wydawania aktem podustawowym. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 1222/17, GSP 2020, nr 2, s. 165-178, LEX/el., a także powołane w dalszej części wystąpienia orzeczenia sądów administracyjnych.

fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe na podstawie przepisu aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, stanowi indywidualną sprawę administracyjną, której rozstrzygnięcie winno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, gdyż dotyczy ściśle określonej osoby oraz wiążących się z tą osobą okoliczności faktycznych. Dlatego rozstrzygnięcie o przyznaniu lub o odmowie przyznania konkretnej osobie stypendium finansowanego ze środków publicznych na podstawie przepisów prawa miejscowego, powinno przybierać postać aktu administracyjnego mającego cechy decyzji administracyjnej ze wszystkimi konsekwencjami tego poglądu” (tak powołany wyżej wyrok NSA z dnia 13 maja 2021 r.).

Warto przywołać także uzasadnienie wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 549/22, w którym wskazano, że: „[n]ie jest w szczególności trafne wywodzenie braku »decyzyjnego« charakteru rozstrzygnięcia o przyznaniu stypendium sportowego przez jednostkę samorządu terytorialnego jedynie z literalnie odczytywanego art. 32 ust. 5 ustawy o sporcie, który przewiduje taką formę w odniesieniu do stypendiów przyznawanych przez ministra. Przepis art. 32 wspomnianej ustawy przewiduje wszystkie istotne elementy (materialne i procesowe), przyznawania stypendium sportowego przez ministra, zatem reguluje tę kwestię kompleksowo. Nie jest jednak wystarczającym wzorcem do przyjęcia, że wolą ustawodawcy określającego możliwość przyznawania stypendiów przez jednostki samorządu terytorialnego było wyłączenie takiej formy”.

W mojej ocenie stanowisko wskazujące na załatwianie spraw dotyczących przyznania stypendiów, o których mowa w art. 90t u.s.o., w formie decyzji administracyjnej, zasługuje na uznanie. Należy wskazać, że w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych przyjmuje się, że o istocie aktu prawnego przesądza jego treść, a nie forma lub nazwa (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 1985 r., sygn. akt II CR 320/85; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 1994 r., sygn. akt I SAB 54/93; wyrok NSA z dnia 12 listopada 1998 r., sygn. akt II SA 962/98; wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2001 r., sygn. akt III SAB 34/01; wyrok NSA z dnia 30 listopada 2001 r., sygn. akt IV SA 2201/99).

Za decyzję uznaje się jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podejmowane w sferze stosunków zewnętrznych, poza systemem organów państwowych i podległych im jednostek (zob. np. wyrok NSA z dnia 15 października 1987 r., sygn. akt SA/Wr 730/87).

Należy też zwrócić uwagę, że „przepisy prawa materialnego przewidują decyzyjną formę załatwiania danej sprawy nie tylko w sposób bezpośredni, ale także przez określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do rozstrzygnięcia sprawy np. zezwala, przydziela, stwierdza (uchwała NSA w Warszawie z dnia 15 listopada 1999 r., sygn. akt OPK 24/99).

Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności niniejszej sprawy należy zauważyć, że akt administracyjny wydawany w sprawie stypendium oferowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego, a polegający na udzieleniu lub odmowie udzielenia stypendium, jest jednostronnym i władczym rozstrzygnięciem organu jednostki samorządu terytorialnego o wiążących konsekwencjach normy prawa administracyjnego (aktu prawa miejscowego) wobec podmiotu zewnętrznego w stosunku do administracji. Szczegółowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego zawarte jest zaś w art. 90t ust. 4 u.s.o.

Trudno jest także wskazać powody, dla których przyznawanie jednych rodzajów stypendiów przez jednostki samorządu terytorialnego miałyby się odbywać w formie decyzji administracyjnej, innych zaś na zasadach mniej sformalizowanych. W obecnym stanie prawnym obywatel otrzymuje potwierdzenie, że w sprawie związanej ze stypendium dla uzdolnionych uczniów została wydana lub powinna zostać wydana decyzja administracyjna dopiero wtedy, gdy decyduje się zaskarżyć konkretny akt lub czynność organu do sądu. Taka sytuacja nie jest pożądana z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Rozstrzygnięcie sprawy w formie decyzji administracyjnej zapewnia stronom szerokie gwarancje procesowe, a więc większą ochronę praw obywatelskich. Wydaje się również słuszne w świetle zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Praworządność i transparentność działań organów administracji to warunki konieczne dla realizacji zasady jawności życia publicznego oraz zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jak już wskazano wcześniej, analiza wpływających do RPO wniosków wskazuje jednak, że zdarza się, iż organy administracji mają problem z wyborem prawnej formy działania szczególnie w przypadku indywidualnych spraw załatwianych na podstawie przepisów prawa miejscowego, w tym więc także w odniesieniu do przyznawania stypendiów, o których stanowi art. 90t u.s.o. Trudność ta może być potęgowana nielicznymi (i rozbieżnymi) stanowiskami prezentowanymi przez sądy administracyjne.

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pani Minister z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu doprecyzowania przepisów ustawy o systemie oświaty w taki sposób, aby odpowiednie organy nie miały wątpliwości, że przekazywanie środków w ramach programów stypendialnych oraz odmowa ich przyznania następują na podstawie decyzji administracyjnej.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/