



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 sierpnia 2014 r.

Poz. 3454



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.119.10.2014.RJ1

Wrocław, dnia 30 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 we fragmencie: „dla których organem prowadzącym jest Gmina Siechnice” oraz § 5 uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 26 czerwca 2014 r. Nr **LXII/382/14** w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendium naukowego i artystycznego szczególnie uzdolnionym uczniom w ramach Programu Wspierania Szczególnie Uzdolnionych Uczniów Gminy Siechnice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572), Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę Nr **LXII/382/14** w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendium naukowego i artystycznego szczególnie uzdolnionym uczniom w ramach Programu Wspierania Szczególnie Uzdolnionych Uczniów Gminy Siechnice.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Zastępcy Burmistrza Siechnic z dnia 02 lipca 2014 r. nr WOP.0711.16.2014.IP i wpłynęła do organu nadzoru dnia 03 lipca 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 we fragmencie: „dla których organem prowadzącym jest Gmina Siechnice” z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- § 5 z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w związku z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Uchwałą Nr LXII/382/14 Rada Miejska w Siechnicach, jak wynika z § 1 uchwały, ustanowiła stypendium naukowe i artystyczne Gminy Siechnice dla szczególnie uzdolnionych uczniów.

W § 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „*O stypendium naukowe lub artystyczne ubiegać się mogą uczniowie klas IV-VI publicznych szkół podstawowych i uczniowie gimnazjum, zamieszkali na obszarze gminy Siechnice, uczęszczający do szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Siechnice oraz dla uczniów klas IV-VI niepublicznych szkół podstawowych, działających na terenie Gminy Siechnice, posiadający udokumentowane osiągnięcia naukowe lub artystyczne o randze co najmniej powiatowej za dany rok szkolny.*”.

Zgodnie z powyższymi postanowieniami uchwały, Rada Miejska w Siechnicach określając podmioty zdolne do ubiegania się o stypendium naukowe lub artystyczne, wskazała jedynie na uczniów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Siechnice oraz uczniów niepublicznych szkół podstawowych, działających na terenie Gminy Siechnice, pod warunkiem zamieszkiwania uczniów na terenie gminy Siechnice. Tym samym Rada pominęła uczniów będących mieszkańcami gminy Siechnice, którzy uczęszczają do innych szkół - na przykład publicznych prowadzonych przez inne jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem organu nadzoru system wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży winien traktować wszystkich uczniów, którzy mieszczą się w kręgu uzdolnionych dzieci i młodzieży, zamieszkałych na terenie Gminy, na tych samych zasadach. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1465/09) „*Przedsięwzięcie o skali lokalnej mające na celu wsparcie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży musi zapewnić równe traktowanie mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej.*”.

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 gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że krąg osób uprawionych do uzyskania wsparcia ze środków pozostających w dyspozycji gminy powinien ograniczać się wyłącznie do jego mieszkańców. Rada nie posiada kompetencji do zawężenia kręgu takich osób uprawionych wyłącznie do uczniów uczęszczających do szkół, których organem prowadzącym jest Gmina Siechnice. 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. Jedynie 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".*”.

Powyższe pozwala na stwierdzenie, że § 2 uchwały we fragmencie: „dla których organem prowadzącym jest Gmina Siechnice” podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym:

- **ust. 1** „*Do rozpatrzenia i oceny wniosków Burmistrz Siechnic powołuje komisję złożoną z co najmniej trzech osób.*”.

- **ust. 2** „*Komisja dokonuje oceny merytorycznej i formalnej wniosków i przedkłada Burmistrzowi Siechnic protokół wraz z analizą wniosków.*”.

Należy zauważyć, że 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. Powyższy podział został uszczegółowiony w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, która w art. 15 określa, że organem stanowiącym jest rada gminy, natomiast wedle art. 26 ust. 1 organem wykonawczym jest wójt. Stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy jest wyłącznie właściwa w zakresie stanowienia o zasadach udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Zgodnie z określonym ustawowo zakresem właściwości rady, rada gminy, jako organ kolegialny, jest uprawniona do podejmowania działań związanych jedynie ze stanowieniem lub kontrolą, nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

Wymaga więc stwierdzić, iż uchwała zobowiązująca wójta do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez radę gminy zadania, wkracza w istocie w kompetencje organu wykonawczego gminy. Istotne jest zatem, aby uchwały rady nie ingerowały nazbyt czy też nie wskazywały pożądanego sposobu ich wykonania. Stanowi to bowiem wyłączną kompetencję wójta, w związku z czym każda ingerencja rady w tę sferę pozbawiona jest podstaw prawnych. W ramach wykonywania uchwał rady gminy, co należy zakwalifikować jako jedną z podstawowych kompetencji, a zarazem obowiązków wójta, niewątpliwie do autonomicznej sfery jego działalności należy określać sposób wykonywania uchwał (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/OI 547/2009).

Mając na uwadze powyższe rozważania teoretyczne, należy zauważyć, że mocą § 5 ust. 1 uchwały ustanowiono „komisję”, która wprawdzie jest powoływana przez Burmistrza, jednak Rada poprzez sam obowiązek powołania takiej komisji, z góry narzuciła organowi wykonawczemu sposób w jaki będzie wykonywał przedmiotową uchwałę. Nadto w § 5 ust. 2 uchwały Rada Miejska przyznała komisji odpowiednie uprawnienia i zadania do realizacji (dokonywanie oceny merytorycznej i formalnej wniosków o przyznanie stypendium oraz przedkładanie Burmistrzowi protokołu wraz z analizą tych wniosków), dodatkowo ograniczając w tym zakresie Burmistrza w jego kompetencjach wykonawczych.

Inną istotną kwestią jest sama możliwość powołania „komisji” w przedmiotowej uchwale. Należy zauważyć, że art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie daje podstawy do powoływania przez radę gminy innych podmiotów (komisji), których celem działania miałyby być rozpatrywanie i ocenianie wniosków o przyznanie stypendium naukowego lub artystycznego. Nadto żaden przepis prawa nie zezwala wyraźnie na powołanie takiej komisji w drodze uchwały rady gminy. Powołanie takiej komisji przez radę gminy stanowi zatem przekroczenie upoważnienia ustawowego. W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2009 r. (IV SA/Wr 28/09) „(...) uchwała została podjęta w wyniku delegacji ustawowej - art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten mówi o tym, że Rada Gminy uchwała zasady przydzielenia stypendium. Tymczasem organ wypełniając delegację ustawową nie tylko ustanowił te zasady, ale również ustanowił organ, który w związku z przedmiotem tego zadania miałby dodatkowo funkcjonować w szkole. Takie działanie przekracza upoważnienie ustawowe udzielone radzie gminy i stoi w sprzeczności z ustawą i zasadami legislacji. (...) Organem wykonawczym jest Burmistrz (...), a więc od niego zależy sposób realizacji postanowień uchwały.” Ponadto utworzenie „komisji” w formule zaprezentowanej w przedmiotowej uchwale, a więc powoływanej obowiązkowo i w każdej sytuacji przez organ wykonawczy, nie znajduje uzasadnienia w żadnym innym przepisie ustawy o samorządzie gminnym, jak też ustawy o systemie oświaty, w tym w szczególności art. 90t ust. 4. W tym miejscu można jedynie wskazać, że na podstawie art. 90g ust. 6 ustawy o systemie oświaty, przy udzielaniu stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, jest powoływana w szkole komisja stypendialna, jednak nie przez radę gminy lecz dyrektora szkoły.

Należy także zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym uprawnia radę gminy jedynie do powoływania komisji rady ze swego grona na podstawie art. 21 ust. 1. Analogicznie orzekł w stosunku do rady powiatu WSA we Wrocławiu w dniu 25 marca (sygn. akt 2010 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 rady powiatu.”

Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że organ nadzoru nie neguje samej możliwości powołania komisji stypendialnej, jednak ewentualne podjęcie działań w tym zakresie powinno nastąpić wyłącznie na podstawie swobodnej decyzji Burmistrza, który uzna, że powołanie takiej komisji przyczyni się do prawidłowego wykonania uchwały. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby bowiem do uznania, iż w zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy mieszczą się także czynności wykonawcze. Ponadto zakładając racjonalność ustawodawcy, uznać trzeba, że gdyby zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie możliwości powoływania przez radę gminy komisji stypendialnej w sprawie stypendiów naukowych i artystycznych (na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty), to uprawnienie takie zostałoby określone wprost w ustawie.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że § 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji.

Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz