



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 grudnia 2015 r.

Poz. 6089

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.164.9.2015.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/122/2015 Rady Gminy Złotoryja z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie zasad przyznawania stypendiów dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, za wyniki w nauce i sporcie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Złotoryja, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 20 listopada 2015 r. uchwałę Nr XI/122/2015 w sprawie zasad przyznawania stypendiów dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, za wyniki w nauce i sporcie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 26 listopada 2015 r. przekazana pismem z dnia 26 listopada 2015 r. (znak pisma: RO-I.0711.11.2015).

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza art. 90t ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przywołana w podstawie prawnej uchwały norma art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że jednym z obszarów należących do wyłącznej właściwości rady gminy jest podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. W orzecznictwie (m.in. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 178/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podnosi się, iż przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne niż ustawa o samorządzie gminnym, przekażą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalania zasad udzielania przedmiotowych stypendiów. Akcentuje się również, że dla prawidłowego wykonywania tych zadań niezbędna jest wyraźna podstawa ustawowa.

Uchwałą nr XI/122/2015 Rada Gminy Złotoryja ustanowiła zasady przyznawania stypendiów za wyniki w nauce i sporcie.

Zgodnie z art. 90t ustawy o systemie oświaty: „1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. 2. Na realizację programów, o których mowa w ust. 1, jednostki

samorządu terytorialnego przeznaczają środki własne, a także mogą przeznaczać środki publiczne, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. 3. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć programy, o których mowa w ust. 1, 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 (Dz. U. Nr 96, poz. 873 oraz z 2004 r. Nr 64, poz. 593, Nr 116, poz. 1203 i Nr 210, poz. 2135). 4. W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, 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”.

Jak wynika, z wyżej cytowanej treści upoważnienia, ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do stworzenia dokumentu programowego, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie w szczególności wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero w oparciu o dany program organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego powinny określić warunki, zakres oraz tryb udzielania pomocy dzieciom i młodzieży.

Przepis art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty należy więc traktować jako podstawę do tworzenia planów działania danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Zaś przepis art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty daje podstawę do tworzenia aktu prawa miejscowego, określającego szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, 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.

Zdaniem Organu Nadzoru Rada Gminy nie może zrealizować upoważnienia z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty bez wcześniejszej realizacji art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a więc bez przyjęcia regionalnego lub lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży bądź też regionalnego lub lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Wynika to wprost z literalnego brzmienia art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty: „W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1 (...)”.

Równocześnie należy zaznaczyć, iż uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest to dokument programowy, będący aktem o charakterze wewnętrznym, a uchwała, wypełniająca kompetencję Rady z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jest to akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tak więc należy podkreślić, iż kompetencje te nie mogą zostać zrealizowane w jednym akcie prawnym, tj. w jednej uchwale rady gminy. Uchwała określająca szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, 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 powinna być realizacją zagadnień programowych określonych w uchwale podjętej na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Pismem z dnia 30 listopada 2015 r. (sygn. NK-N.4131.164.9.2015.KW) Organ Nadzoru wystąpił do Rady Gminy Złotoryja z zapytaniem dotyczącym istnienia uchwały programowej, uchwalonej na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Odpowiadając na zapytanie Organu Nadzoru, w piśmie z dnia 4 grudnia 2015 r. (znak pisma: RO-I.0711.11.2015), wyjaśniono, że Rada Gminy Złotoryja nie podejmowała uchwał stanowiących lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o których mowa w art. 90t ust. 1 wymienionej ustawy.

Należy zauważyć, iż celem art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest stworzenie ustawowej podstawy prawnej uruchamiania, z własnej inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego, programów pomocy materialnej dla uczniów. Pomoc tego rodzaju może mieć zarówno charakter socjalny, jak i motywacyjny, zaś różnica pomiędzy programami lokalnymi a regionalnymi polega na skali przedsięwzięcia. Socjalny charakter programu występuje w przypadku podjęcia programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zaś motywacyjny charakter programu w przypadku podjęcia przez radę programu mającego na

celu wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Zatem Rada Gminy Złotoryja podjęła uchwałę nr XI/122/2015, dotyczącą zasad przyznawania stypendiów motywacyjnych, bez wcześniejszego uchwalenia regionalnego lub lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Przedmiotowa uchwała nie wypełnia zatem w sposób prawidłowy kompetencji, wynikającej z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przez co narusza w stopniu istotnym ten przepis ustawy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 października 2012 r. (sygn. akt II SA/Bd 895/12) czytamy: „Istotne jest to, że uchwała Rady Miejskiej dotycząca zasad udzielania stypendium dla szczególnie uzdolnionych uczniów nie została poprzedzona ustanowieniem aktu określającego program wspierania edukacji. Wskazać należy bowiem, iż jedynie działając w oparciu o wspomniany program, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów, stanowiących akt prawa miejscowego. W przepisie art. 90t. ust 4 omawianej ustawy, ustawodawca wskazał bowiem jednoznacznie, iż szczegółowe warunki udzielenia pomocy stypendialnej organ stanowiący określić może w przypadku przyjęcia programu, o którym mowa w ust. 1. Bez uprzedniego przyjęcia wspomnianego programu, organ nie jest zatem uprawniony do podjęcia uchwały w przedmiocie wskazanym w art. 90t ust. 4 ustawy”.

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 uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia 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. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, 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 (...)”.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż uchwała Rady Gminy Złotoryja narusza w stopniu istotnym art. 90t ust. 1 i 4 ustawy o systemie oświaty oraz art. 7 Konstytucji RP, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto należy zauważyć, że uchwała nr XI/122/2015 obejmuje swoim zakresem także materię dotyczącą stypendium sportowego. Jak już wspomniano kwestia stypendiów jest przedmiotem regulacji art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, zawierającego ogólną kompetencję prawodawczą, oraz art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który jako przepis szczególny uprawnia radę gminy 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.

Artykuł 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty został wprowadzony w życie dnia 20 grudnia 2008 r. ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370), na mocy której zmieniono art. 90t ustawy o systemie oświaty w ten sposób, że ustawodawca uzupełnił art. 90t o przepis ust. 4. W wyniku wprowadzenia tego przepisu, zmianie uległy reguły tworzenia lokalnych jak i regionalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, jak również uchwalania zasad udzielania stypendiów dla uczniów. Jednostki samorządu terytorialnego zainteresowane wspieraniem edukacji poprzez przyznanie uczniom stypendiów, powinny na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, uchwalić programy wspierania edukacji zorientowane na wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Programy te mogą mieć zasięg lokalny lub regionalny, a ich cel może polegać na wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci i młodzieży (wtedy ma charakter socjalny – ust.1 pkt 2), jak i na wspieraniu edukacji uzdolnionych uczniów i młodzieży (wówczas ma on charakter motywacyjny – ust. 1 pkt 2) – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/GI 25/11.

W przywołanym już art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty ustawodawca upoważnił jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia programów wspierania edukacji. Programy te mogą mieć zasięg lokalny lub regionalny, a ich cel polega na wspieraniu edukacji uzdolnionych uczniów i młodzieży, zatem ma charakter motywacyjny. Zauważyć trzeba, że przedmiotowa uchwała w § 3 wskazuje na motywacyjny charakter stypendium, natomiast w § 4 uzależnia przyznanie stypendium sportowego od zdobycia odpowiedniego miejsca w zawodach i olimpiadach sportowych na szczeblu, co najmniej, międzypowiatowym. Opisane stypendium sportowe zachęca więc do określonego działania poprzez nagradzanie osiągniętych na odpowiednim poziomie wyników, a zatem posiada charakter typowo motywacyjny. Nie można natomiast temu stypendium przypisać charakteru socjalnego, polegającego na wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Na marginesie można wskazać, że ustawa o systemie oświaty w art. 90t ust. 1 pkt 1 uprawniła 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, jednak pod warunkiem, że stypendia takie posiadałyby charakter socjalny (a więc nie motywacyjny - uzależniony od osiąganego wyniku sportowego). Poprzez przyjęcie takiego programu stypendialnego gmina w szczególności mogłaby realizować zadania wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 6, 8 i 10 ustawy o samorządzie gminnym – związane z pomocą społeczną, edukacją publiczną czy kulturą fizyczną (np. dofinansowanie do zakupu sprzętu sportowego, obuwia, stroju gimnastycznego czy też biletów na basen, siłownię itp.).

Zdaniem Organu Nadzoru motywacyjny charakter ustanowionego przez Radę Gminy Złotoryja stypendium, uzależniający jego otrzymanie od osiągniętego wyniku, przesądza o tym, iż w tym zakresie zastosowanie znajdzie inny przepis szczególny, unormowany w ustawie o sporcie. Mowa tutaj o art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r., poz. 715 ze zm.). Stosownie do tego przepisu: „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 w sposób jednoznaczny 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. 1 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. Również w tym przypadku znajdzie zastosowanie omówiona już wcześniej reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie normują konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia stypendiów sportowych i dlatego będą miały pierwszeństwo w stosowaniu przed normą zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jako normą *lex generali*, która dotyczy zasadniczo wszelkich stypendiów dla uzdolnionych uczniów. Zdaniem Organu Nadzoru, konsekwencją powyższego oraz konstytucyjnej zasady legalizmu jest możliwość ustanowienia przez Radę stypendium za osiągnięcia w sporcie w oparciu o normę wywiedzioną z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, która precyzuje zapisy normy ogólnej zawarte w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z powyższego wypływa wniosek, że uchwały rady gminy podejmowane w oparciu o art. 90t ust. 4 w zw. z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty nie mogą swym zakresem obejmować zagadnień dotyczących stypendiów sportowych. Jeżeli bowiem ustanawiane przez Radę stypendium sportowe związane jest z osiąganymi wynikami sportowymi to bezpośrednie zastosowanie znajdzie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, co w takim wypadku wyklucza regulowanie tych zagadnień w uchwale podejmowanej na podstawie art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 169/14) stwierdzono: „Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że w sprawie mamy do czynienia z dwoma normami rangi ustawowej, które regulują kwestie stypendiów, tj. art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Kolizję pomiędzy nimi rozstrzyga zasada prawna *lex specialis derogat legi generali*. Zgodnie z powyższą zasadą w przypadku norm zawartych w aktach prawnych tej samej rangi obowiązujących w tym samym czasie, norma o charakterze szczególnym ma pierwszeństwo stosowania

przed normą o charakterze ogólnym. W niniejszej sprawie charakter *lex specialis* ma art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Normuje bowiem konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia stypendiów sportowych. Tym samym Rada może ustanawiać stypendia za osiągnięcia w sporcie w oparciu o normę wywiedzioną z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, która precyzuje zapisy normy ogólnej zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym”.

W kontekście uchwały podjętej przez Radę Gminy Złotoryja należy podnieść, że nie mogła ona regulować kwestii związanych ze stypendiami sportowymi.

Przeciwko regulacji kwestii stypendiów dla uzdolnionych uczniów i stypendiów sportowych w jednym akcie prawa miejscowego przemawia również brzmienie samych norm kompetencyjnych w przypadku obydwu stypendiów. W szczególności art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie wymaga określenia wysokości stypendium sportowego, co pozostaje poza kompetencją przewidzianą dla rady gminy odnośnie stypendiów z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W związku z tym niedopuszczalny jest zawarty w § 6 ust. 3 uchwały zapis, który wskazaną tam kwotą obejmuje wszystkie stypendia, bez uwzględnienia brzmienia i elementów różniących się norm kompetencyjnych z art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie i art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Poza tym norma kompetencyjna z ustawy o sporcie wymaga uregulowania kwestii trybu pozbawiania stypendium sportowego, czego w badanej uchwale nie uczyniono. Nawet zatem, gdyby dopuścić w rozpatrywanej sprawie możliwość regulowania w jednej uchwale, zarówno stypendium naukowego i sportowego dla uczniów (jako wynik realizacji normy kompetencyjnej z art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty), to zapisy uchwały dotyczące stypendium sportowego podlegałyby stwierdzeniu nieważności w całości, ze względu na fakt braku pełnej realizacji normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Podsumowując, należy wskazać, że rada gminy nie może podejmować uchwał dotyczących stypendiów sportowych w oparciu o art. 90t ust. 4 w związku z 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, jeżeli stypendia takie dotyczą osiąganego wyniku sportowego, ponieważ przepisy prawa określają co do tego odrębną delegację ustawową (art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie). Przyjęcie odmiennej koncepcji będzie pociągało nieważność aktu w części dotyczącej materii stypendiów sportowych z uwagi na podejmowanie go bez umocowania prawnego. Zastosowaną w przedmiotowej uchwale koncepcję w odniesieniu do stypendium sportowego, można określić mianem przemieszania materii co nie jest stanem pożądanym z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji wyrażonych w Załączniku do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908, dalej: Zasady techniki prawodawczej). W uchwale umieszczono materię dotyczącą różnych dziedzin. Stosownie do dyrektywy z § 115 i § 135 Zasad techniki prawodawczej – w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 przywołanego wyżej aktu: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 Załącznika wynikająca z przytoczonych przepisów Załącznika reguła „jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie również do oceny prawidłowości podejmowania uchwał będących aktami prawa miejscowego. Z kolei § 135 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na inne istotne naruszenia prawa przedmiotowej uchwały.

W § 2 analizowanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „stypendium może być przyznane uczniom gimnazjum oraz uczniom szkół podstawowych po ukończeniu klasy czwartej, uczących się w szkołach na terenie Gminy Złotoryja, bądź zrzeszonych w uczniowskich klubach sportowych działających na terenie Gminy Złotoryja”.

Zgodnie z powyższymi postanowieniami uchwały, Rada Gminy objęła systemem wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży jedynie uczniów uczęszczających do szkół na terenie Gminy Złotoryja. Tym samym Rada pominęła uczniów będących mieszkańcami Gminy Złotoryja, którzy uczęszczają do innych szkół – na przykład publicznych prowadzonych przez inne jednostki samorządu terytorialnego (a więc poza terytorium Gminy) bądź niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych. Zdaniem Organu Nadzoru system wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży powinien traktować wszystkich uczniów, którzy mieszczą się w kręgu uzdolnionych dzieci i młodzieży, zamieszkałych na

terenach 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 wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Według 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 uprawnionych do uzyskania wsparcia ze środków pozostających w dyspozycji gminy powinien obejmować jej mieszkańców. Rada nie posiada kompetencji do zawężenia kręgu takich osób uprawnionych wyłącznie do uczniów uczęszczających do szkół położonych na terytorium gminy. Powyższe stanowisko Organu Nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r. (sygn. akt III SA/Gd 394/11): „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”. Podobnie na tle uchwały podjętej na podstawie art. 90t 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 ustawy o systemie oświaty 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”.

Według § 4 przedmiotowej uchwały: „Do otrzymania stypendium uprawnieni są uczniowie, którzy spełniają jedno z następujących kryteriów: 1) osiągnęli szczególnie wysokie wyniki w nauce na koniec roku szkolnego, tj. uzyskali średnią ocen, co najmniej, 5.0 w gimnazjum i 5,2 w szkole podstawowej oraz przynajmniej dobrą ocenę z zachowania; 2) są zdobywcami I miejsca w konkursach i olimpiadach przedmiotowych na szczeblu powiatowym lub są laureatami konkursów na szczeblu wojewódzkim i wyżej oraz posiadają przynajmniej dobrą ocenę z zachowania; 3) indywidualnie są zdobywcami minimum III miejsca w zawodach i olimpiadach sportowych na szczeblu, co najmniej, międzypowiatowym lub są zdobywcami I miejsca w zawodach i olimpiadach drużynowych na szczeblu międzypowiatowym oraz posiadają ocenę z zachowania co najmniej dobrą”. Również załącznik do uchwały, stanowiący wzór wniosku o przyznanie stypendium wymaga podania oceny z zachowania ucznia.

Rada, przyjmując powyższe przepisy uchwały, uzależniła możliwość przyznania stypendium uzdolnionym uczniom oraz tym wykazującym się konkretnym wynikiem sportowym od uzyskania przez ucznia co najmniej dobrej oceny z zachowania. Rada wprowadziła zatem dodatkowy warunek otrzymania stypendium – niepozostający w związku z osiągnięciami naukowymi i wynikami sportowymi. Osoba będąca uczniem powinna także uzyskać odpowiednią ocenę z zachowania. W świetle postanowień art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie i art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty takie regulacje są niedopuszczalne. W przypadku stypendium sportowego przepis art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie w swej konstrukcji przewiduje, że stypendium to przyznawane jest za „osiągnięte wyniki sportowe”. Oznacza to, że w przypadku określenia przesłanek, w oparciu o które można przyznać stypendium sportowe, jedynym kryterium, jakim rada gminy może się kierować jest osiągnięty wynik sportowy, np. miejsce na podium, określona pozycja w rankingach sportowych, osiągnięcie rekordu gminy w danej dyscyplinie sportowej, udział w zawodach określonej rangi. Przepis kompetencyjny nie daje podstaw do określania dodatkowych obwarowań, zwłaszcza w sytuacji, jeżeli nie wiążą się one w żaden sposób z uprawianą dyscypliną sportową i osiągniętym w niej wynikiem. To samo dotyczy stypendium dla uzdolnionych uczniów przyznawanego w oparciu o zasady ustalone na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W tym przypadku kryterium przyznania stypendium powinno stanowić, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w powołanym wyżej wyroku z dnia 14 marca 2011 r., bycie uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia oraz wyniki w nauce.

Na podstawie § 6 ust. 3 uchwały Rada Gminy Złotoryja postanowiła, że: „Maksymalna wysokość stypendium nie może przekroczyć kwoty 300 zł”.

Powyższe oznacza, że Rada Gminy w przedmiotowej uchwale wskazała górną wysokość stypendium za osiągnięcia naukowe i sportowe. Tymczasem zgodnie z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, 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. Podobnie w normie ogólnej – art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym jest mowa wyłącznie o podejmowaniu uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Zdaniem Organu Nadzoru wskazane powyżej przepisy nie nadają organowi stanowiącemu gminy kompetencji do określenia wysokości stypendium dla uzdolnionych uczniów. W świetle art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty powyższa kompetencja przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu – Wójtowi Gminy Złotoryja (stąd prawidłowa, w zakresie stypendiów dla uzdolnionych uczniów, jest regulacja § 6 ust. 1 uchwały, z której wynika, że to wójt ustala wysokość stypendium). Należy zatem stwierdzić, że kwestionowana regulacja stanowi nieuprawnione wkroczenie Rady Gminy w sferę uprawnień Wójta, a tym samym istotne naruszenie norm ustawowych.

Jednocześnie Organ Nadzoru wskazuje, że ewentualna kompetencja organu stanowiącego gminy do określania wysokości stypendium dla uczniów może wynikać wyłącznie z przepisów szczególnych. Przykładowo należy mieć na uwadze art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 715, ze zm.), 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. Powyższy przepis nakłada na radę gminy obowiązek określenia wysokości stypendiów sportowych, ale tutaj wyraźnie podkreślić należy, że ma to być konkretna i precyzyjna wysokość. A zatem także w stosunku do stypendium sportowego regulacja wyłącznie górnej granicy wysokości stypendiów stanowi nieprawidłową realizację przysługującej radzie gminy kompetencji. Brak jednak analogicznej normy kompetencyjnej w tym zakresie w przypadku ustalania stypendiów dla uzdolnionych dzieci i młodzieży. Norma taka nie wynika zarówno z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jak i z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo wskazania wymaga, że regulacja § 6 ust. 1 uchwały, zgodnie z którą to wójt ustala wysokość stypendiów, stanowi istotne naruszenie prawa w zakresie, w jakim dotyczy stypendiów sportowych, których wysokość musi zostać konkretnie określona przez radę gminy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Należy zatem stwierdzić, że § 6 ust. 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a także art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Zgodnie z § 7 uchwały: „Dopuszcza się podanie listy stypendystów do publicznej wiadomości”. Dalej w załączniku do uchwały stanowiącym wzór wniosku o przyznanie stypendium zawarto zapis: „Oświadczam, że wyrażam zgodę na przetwarzanie danych osobowych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.)”.

W ocenie Organu Nadzoru wymóg złożenia oświadczenia dotyczącego zgody na przetwarzanie danych osobowych oraz zapis umożliwiający upublicznienie niektórych z tych danych nie znajduje oparcia w normie kompetencyjnej uprawniającej do podjęcia niniejszej uchwały, zawartej w art. 90t ust 4 ustawy o systemie oświaty. Publiczne udostępnienie danych osobowych stypendysty oraz wymóg złożenia przez niego oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie takich danych nie mogą stanowić warunków przyznania stypendium uzdolnionym uczniom, które powinny być powiązane z wysokimi wynikami w nauce lub osiągnięciami naukowymi. Nie mieszczą się również w zakresie pojęciowym form i zakresu pomocy takim uczniom. Zapis umożliwiający publiczne udostępnienie danych osobowych stypendysty nie mieści się ponadto w pojęciu trybu postępowania w sprawach przyznawania stypendium uzdolnionym uczniom – zapis ten dotyczy bowiem sytuacji następujących już po przyznaniu stypendium, a nie kwestii, od których uzależnione jest samo jego przyznanie.

Ponadto zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych: „Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy: 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych; 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa; 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą; 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego; 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą”.

Jak wynika z powyższego zgoda jest jednym z koniecznych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa. Według art. 7 pkt 2 powołanej ustawy przez przetwarzanie danych rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych. Z kolei w świetle art. 7 pkt 5 cytowanej ustawy przez zgodę osoby, której dane dotyczą – rozumie się oświadczenie woli, którego treścią jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych tego, kto składa oświadczenie; zgoda nie może być domniemana lub dorozumiana z oświadczenia woli o innej treści; zgoda może być odwołana w każdym czasie. Zgodnie z powyższą definicją, zasadnicze znaczenie przy formułowaniu treści oświadczenia dotyczącego wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych ma czynnik woli wyrażającego zgodę – składającego oświadczenie. Oświadczenie to musi być zgodne z zamiarem osoby i nie może ona czuć się zmuszona do jego złożenia. Tym bardziej za istotnie naruszające powyższe przepisy ustawy o ochronie danych osobowych należy uznać zapisy uchwały umożliwiające przetwarzanie danych osobowych polegające na publicznym ich udostępnieniu bez zgody osoby, której dane takie dotyczą.

W związku z regulacjami zawartymi w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, uprawniającymi do ustalenia trybu postępowania w sprawach przyznania stypendium uzdolnionym uczniom, istnieje podstawa prawna do żądania przez Radę Gminy od aplikujących o stypendium danych niezbędnych do prawidłowego ustalenia spełnienia przez uczniów warunków kwalifikujących ich do otrzymania takiego stypendium. A zatem możliwość przetwarzania danych osobowych, podanych we wniosku o przyznanie takiego stypendium, nie jest uzależniona od zgody osoby składającej wniosek, tylko od oceny niezbędności danych w celu ustalenia spełnienia warunków upoważniających do otrzymania omawianego świadczenia. W sytuacjach, w których 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 (J. Barta, R. Markiewicz, „Ochrona danych osobowych. Komentarz”, Zakamycze 2002, s. 405).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż 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 przetworzeniu decyduje osoba, której dane dotyczą, a nie podmiot żądający tych danych. Ponadto należy wskazać, iż 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 (Adamus A., „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 stypendium i uzyskanie tego świadczenia przez ucznia legitymującego się wskazanymi przez Radę Gminy wynikami w nauce, osiągnięciami naukowymi bądź osiągnięciami sportowymi.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak