



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 1 lipca 2015 r.

Poz. 2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 60/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 czerwca 2015 r.

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

orzekam

o nieważności uchwały Nr IX/66/15 Rady Miejskiej w Mogilnie z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie zasad udzielania stypendium za wybitne osiągnięcia w nauce dla zamieszkałych na terenie gminy Mogilno uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjów.

Uzasadnienie

W dniu 22 maja 2015 r. Rada Miejska w Mogilnie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) - zwanej dalej ustawą - podjęła uchwałę w sprawie zasad udzielania stypendium za wybitne osiągnięcia w nauce dla zamieszkałych na terenie gminy Mogilno uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjów.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 czerwca 2015 r.

Zawiadomieniem z dnia 19 czerwca 2015 r. (sygn.: WNK.IV.4131.81.2015.KB) organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały informując, że zawiera ona uregulowania sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Miejska w Mogilnie nie ustosunkowała się w wyznaczonym terminie do zawartych w zawiadomieniu zarzutów, wobec powyższego organ nadzoru podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko.

Dokonując oceny ww. uchwały, należy zidentyfikować podstawę prawną, stanowiącą upoważnienie dla organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia przedmiotowej regulacji.

Jak trafnie zauważył Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 4 kwietnia 2012 r. (NPII.4131.1.99.12), przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym stanowi wyłącznie normę kompetencyjną określającą właściwość przedmiotową rady gminy, nie stwarza jednak samodzielnej podstawy do wydania przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy (por. wyrok NSA z dnia 16 maja 2001 r., sygn. akt II SA 2622/2000). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 maja 2009 r. (sygn. akt I OSK 178/09) jednoznacznie stwierdził, że „przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego, co 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 uchwalenia zasad udzielania przedmiotowych stypendiów”. Zatem kompetencję rady do podjęcia uchwały określającej zasady udzielania stypendiów szkolnych dla uczniów uzależniono od przepisu szczególnego.

Takim przepisem szczególnym jest bez wątpienia art. 90t ustawy o systemie oświaty, natomiast nie spełnia tego kryterium art. 90 ust. 4 ww. ustawy – przytoczony w podstawie prawnej uchwały Nr IX/66/15 Rady Miejskiej w Mogilnie - dotyczy on bowiem kwestii ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oświatowych oraz zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Stosownie do treści art. 90t ust. 1, 2 i 4 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Na realizację tych programów, 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. w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w art. 90t ust. 1 ustawy, 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.

Program wspierania edukacji i wyrównywania szans edukacyjnych powinien więc wyznaczać kierunki działań jednostki samorządu terytorialnego w zakresie edukacji. Stanowi on bowiem podstawę do podjęcia przez organy samorządu terytorialnego odpowiednich działań organizacyjnych, w tym w zakresie zabezpieczenia środków finansowych na realizację programu, a także do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów (por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 8 marca 2013 r. NK.III.4131.46.2013.EZ).

Przepis art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty należy więc traktować, jako podstawę do tworzenia programów działania danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Natomiast art. 90t ust. 4 ustawy, stanowi podstawę do tworzenia aktu prawa miejscowego, określającego szczegółowe warunki udzielania pomocy, 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 powyższego, warunkiem niezbędnym do określenia zasad, form i trybu udzielania pomocy, jest wcześniejsze podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, bądź wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 marca 2014 r. PN.4131.76.14).

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 naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm kompetencyjnych. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Należy też podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zatem przyjęcie uchwały w sprawie zasad udzielania stypendium za wybitne osiągnięcia w nauce bez wcześniejszego przyjęcia stosownego programu na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa i podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również procedura określona w Regulaminie udzielania stypendium za wybitne osiągnięcia w nauce dla zamieszkałych na terenie gminy Mogilno uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjów (zwanym dalej Regulaminem), stanowiącym załącznik do ww. uchwały. w § 2 ust. 2 Regulaminu określono, że: „Wysokość stypendium na dany rok szkolny ustala Burmistrz Mogilna w drodze zarządzenia (...)”.

Należy zauważyć, iż stosownie do art. 90c ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, pomoc materialna ma charakter socjalny albo motywacyjny. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są: stypendium szkolne i zasiłek szkolny. Świadczeniem pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym jest m.in. stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe (art. 90c ust. 3 pkt 1).

Przy regulowaniu form pomocy o charakterze socjalnym Rada posiada kompetencje do ustalenia w formie uchwały, będącej jednocześnie aktem prawa miejscowego, sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego oraz trybu i sposobu jego udzielania (art. 90f).

Natomiast w myśl art. 90g ust. 1 ustawy o systemie oświaty, szkoła może udzielać stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe. Wysokość tych stypendiów, stosownie do art. 90g ust. 10, ustala dyrektor szkoły, po zasięgnięciu opinii komisji stypendialnej i rady pedagogicznej oraz w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę, a następnie na podstawie art. 90g ust. 11 przyznaje je, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej, w ramach środków przyznanych na ten cel w budżecie szkoły przez organ prowadzący (por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 marca 2014 r. PN.4131.76.14).

Organ nadzoru kwestionuje również zasadność funkcjonowania Komisji Stypendialnej, powoływanej zarządzeniem Burmistrza Mogilna (§ 5 Regulaminu).

W tym miejscu należy wskazać na rozdział kompetencji, znajdujący 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 organy stanowiące i wykonawcze, 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 organem wykonawczym jest wójt (art. 30). Zgodnie z określonym ustawowo zakresem właściwości, 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 kompetencji organów samorządowych. Należy więc stwierdzić, że uchwała zobowiązująca Burmistrza (jak to uczyniono w powyższej sprawie) do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez radę gminy zadania, wkracza w istocie w kompetencje organu wykonawczego gminy. Każda ingerencja rady w sferę wykonawczą pozbawiona jest podstaw prawnych.

Mając na względzie powyższe rozważania, należy zauważyć, że mocą § 5 ust. 1 Regulaminu ustanowiono Komisję Stypendialną, która wprawdzie jest powoływana przez Burmistrza Mogilna, jednak Rada poprzez sam obowiązek powołania takiej komisji, z góry narzuciła organowi wykonawczemu sposób w jaki będzie wykonywał przedmiotową uchwałę. Rada przyznała Komisji Stypendialnej odpowiednie uprawnienia i zadania do realizacji oraz określiła jej skład.

Inną istotną kwestią jest sama możliwość powołania Komisji Stypendialnej w przedmiotowej uchwale. Należy zauważyć, że ani art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, ani art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie daje podstawy do powoływania przez organ stanowiący dodatkowych podmiotów (komisji) uczestniczących w procesie decyzyjnym. Powołanie takiej komisji stanowi zatem przekroczenie upoważnienia ustawowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 maja 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wr 28/09) stwierdził: „(...) 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.”

Należy jednocześnie zauważyć, że utworzenie komisji stypendialnej w formule zaprezentowanej w przedmiotowej uchwale nie znajduje uzasadnienia w żadnym innym przepisie ustawy o samorządzie gminnym, jak też ustawy o systemie oświaty. 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, powoływana jest w szkole komisja stypendialna, jednak nie przez radę gminy lecz dyrektora szkoły. Trzeba również zwrócić uwagę, że ustawa o samorządzie gminnym - na podstawie art. 21 ust. 1 - uprawnia radę gminy jedynie do powoływania komisji rady ze swojego grona. Analogicznie orzekł w stosunku do rady powiatu 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...”.

Wątpliwości organu nadzoru budzi wreszcie przepis § 3 ust. 1 pkt 3 Regulaminu stanowiący, że prawo do ubiegania się o stypendium za wybitne osiągnięcia w nauce przysługuje uczniowi, który posiada stałe zameldowanie na terenie gminy Mogilno.

Jak trafnie wskazał Wojewoda Dolnośląski w skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 20 marca 2012 r. nr XXXII/129/12 w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania samorządowego stypendium za szczególne osiągnięcia w nauce, sporcie i dziedzinach artystycznych - zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

Definicję miejsca zamieszkania zawiera dyspozycja normy prawnej art. 25 k.c., która stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Nie mówi się tu o zameldowaniu, czyli urzędowym poświadczeniu (zarejestrowaniu) pobytu w określonej miejscowości, ale o faktycznym przebywaniu w określonej miejscowości z zamiarem stałego pobytu. Podobnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że: „Brak zameldowania Nie pozbawia osoby stale mieszkającej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej” (wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, OSS 1996, nr 2, poz. 43). Nawet przy ustalaniu prawa do świadczeń zastrzeżonych tylko dla mieszkańców gminy rozstrzygające znaczenie ma faktyczne zamieszkiwanie, a Nie formalne zameldowanie (wyrok NSA z dnia 9 października 2001 r., sygn. akt I SA 1582/01). Zameldowanie Nie wystarczy samo przez się do przyjęcia zamieszkiwania w rozumieniu art. 25 k.c. Może ono natomiast stanowić jedną z przesłanek do wyciągnięcia takiego wniosku, a więc ułatwiać ustalenie. Niemożność oparcia ustalenia na samym fakcie zameldowania uzasadniona jest chociażby tym, że zamieszkanie jest instytucją prawa cywilnego, podczas gdy zameldowanie - instytucją prawa administracyjnego. Takie stanowisko zajął również Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 3 maja 1973 r., sygn. akt I CZ 48/73, stwierdzając, że na podstawie art. 27 § 2 k.p.c. w związku z art. 25 k.c. o ogólnej właściwości miejscowej sądu Nie decyduje miejscowość, w której osoba pozwana jest zameldowana, ale ta miejscowość, w której ona przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Konstytucja RP stanowi w art. 32, że: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.” Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 631/12).

Zawężenie przez Radę Miejską w Mogilnie, wbrew przepisom prawa, kręgu uczniów mogących ubiegać się o stypendium samorządowe ze względu na zameldowanie na terenie gminy Mogilno w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, że członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na posiadanie bądź też nieposiadanie zameldowania na jej terenie. Powyższe dotyczy także prawa ubiegania się o stypendium samorządowe.

Mając na względzie powyższe - w ocenie organu nadzoru – Rada Miejska w Mogilnie podejmując w dniu 22 maja 2015 r. uchwałę Nr IX/66/15 w sprawie zasad udzielania stypendium za wybitne osiągnięcia w nauce dla zamieszkałych na terenie gminy Mogilno uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjów, naruszyła w sposób istotny wskazane normy prawne.

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
Ewa Mes