



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 18 sierpnia 2016 r.

Poz. 2968

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.81.2016.JB WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 11 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIV/173/16 Rady Miejskiej w Pelplinie z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania stypendiów Burmistrza Miasta i Gminy Pelplin dla uczniów i studentów za szczególne osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Pelplinie podjęła uchwałę Nr XXIV/173/16 w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania stypendiów Burmistrza Miasta i Gminy Pelplin dla uczniów i studentów za szczególne osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 12 lipca 2016 r.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 a i 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm – zwana dalej jako „u.s.g.”) w związku z art. 31 ust. 1-3 i art. 35 ust 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715 ze zm.) oraz art. 7 b ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U z 2015 r. poz. 337 z późn. zm.).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 4 lipca 2016 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Pelplinie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, wskazując dostrzeżone uchybienia. Wyjaśnienia w sprawie nie wpłynęły.

W treści załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Pelplinie ustanowiła „zasady przyznawania stypendiów dla uczniów i studentów za szczególne osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe”, w których wskazała zakres podmiotowy udzielania stypendiów przyznawanych zarówno za wyniki w nauce dla uczniów i studentów, osiągnięcia sportowe oraz artystyczne. Ocena legalności przedmiotowej uchwały pozwoliła organowi nadzoru na wywiedzenie wniosku, że w analizowanej sprawie, poza wskazaną w podstawie prawnej ustawie o sporcie oraz ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, uwzględnienia wymagają dodatkowo regulacje zawarte w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.). Ustalenia zawarte w uchwale dotyczą bowiem m. in. zasad przyznawania stypendiów na podstawie art. 90t ustawy o systemie oświaty (w zakresie przyznawania dotacji za szczególne osiągnięcia naukowe) oraz art. 173a ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym (w zakresie udzielania dotacji studentom uczelni wyższych).

W konsekwencji przyjąć należy, że przy podejmowaniu wskazanej na wstępie uchwały Rada Miejska w Pelplinie winna była uwzględnić wszystkie elementy zawarte w przepisach upoważniających do podjęcia

tego typu aktu prawa miejscowego, tj. art. 31 ust. 1-3 i art. 35 ustawy o sporcie, art. 7b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, art. 90t ustawy o systemie oświaty oraz art. 173a ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym. Przepisy te są normami o charakterze *iuris cogentis* i zawierają upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Z uwagi na to, uregulowania wydawanego na ich podstawie aktu prawnego powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień, niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nich zawartych skutkuje nieważnością uchwały w całości lub części. Wskazania wymaga także, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy powinno mieć oparcie w obowiązującym prawie, określającym kompetencje, zadania i tryb postępowania, a materia regulowana wydanym aktem normatywnym musi wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia.

Mając na uwadze powyższe po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego Wojewoda Pomorski stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustalenie zasad i warunków przyznawania stypendiów dla uczniów wprawdzie mieści się w zakresie działania gminy, jednakże podjęcie uchwały w tym zakresie musi być poprzedzone przyjęciem programu lokalnego wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Podstawę prawną ustalenia takich zasad i warunków przyznawania stypendiów (szczegółowych zasad i warunków ich przyznawania) stanowi art. 90 t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, którego Rada Miejska nie przywołała w podstawie prawnej uchwały. Zgodnie z tym przepisem w przypadku przyjęcia przez radę gminy lokalnych lub regionalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży 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.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest do uchwalenia zasad i warunków przyznawania stypendiów dla uczniów po uprzednim utworzeniu programu lokalnego (lub regionalnego), który jest aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji. W tej sytuacji, nawet gdyby można było uznać, że wskazano wadliwie jedynie podstawę prawną uchwały, nie przywołując właściwej - tj. art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty - to i tak uchwała została podjęta w sytuacji nie spełnienia koniecznej przesłanki określonej w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Z uzyskanych informacji wynika bowiem, że Rada Miejska w Pelplinie przed podjęciem kwestionowanej uchwały nie uchwaliła programu, o którym mowa w w/w przepisie.

Ponadto, w § 1 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska w Pelplinie zawarła zapis, zgodnie z którym „w przypadku spełnienia warunków otrzymania stypendium w więcej niż jednej dziedzinie, wnioskodawca może otrzymać tylko jedno Stypendium Burmistrza w danym roku szkolnym lub akademickim, w wybranej przez siebie dziedzinie (albo naukowej, albo sportowej albo artystycznej)”. W ocenie organu nadzoru zapis ten stanowi wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej przyznanej gminie, a tym samym istotnie narusza art. 7 Konstytucji RP. Żaden z przepisów upoważniających do określenia zasad przyznawania poszczególnych rodzajów stypendium nie uprawnia rady gminy do wprowadzania ograniczeń w zakresie możliwości uzyskania wyłącznie jednego stypendium w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o nie spełnia kryteria dla więcej niż jednego z nich. Podkreślenia wymaga również, że pomimo połączenia w kwestionowanej uchwale zasad i trybu udzielania łącznie stypendiów: naukowego, sportowego oraz artystycznego, to podstawy do udzielenia każdego z tych stypendiów znajdują się w odrębnych aktach prawnych rangi ustawowej i są od siebie niezależne. Tym samym zasady i tryb przyznawania jednego stypendium nie mogą ograniczać możliwości uzyskania stypendium z innej dziedziny (przyznawanej według zasad określonych na innej podstawie prawnej).

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej i naruszenie art. 7 Konstytucji RP nastąpiło również poprzez wprowadzenie w § 10 załącznika nr 1 do kwestionowanej uchwały zasad cofnięcia stypendium, w zakresie stypendium: naukowego (na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, artystycznego (na podstawie art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz stypendium przyznawanego studentom (na podstawie art. 173a ust. 1 i 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym). Wskazania wymaga, że stosownie do treści art. 31 ust 3 ustawy o sporcie możliwe jest określenie „trybu

przyznawania i pozbawiania” stypendium, jednakże upoważnienia do wprowadzenia trybu pozbawiania nie dają przepisy wymienione powyżej w zakresie stypendiów naukowych dla uczniów i studentów oraz w zakresie stypendiów artystycznych. Tym samym tryb cofania stypendium nie może odnosić się do stypendiów innych niż sportowe. Przedmiotowa uchwała wprowadza natomiast zasady cofania stypendium, które mają zastosowanie zarówno do stypendium sportowego, artystycznego, naukowego dla uczniów i studentów.

Następnie, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała narusza art. 32 Konstytucji RP w zw. z art. 16 ust. 11 ustawy o systemie oświaty, poprzez wprowadzenie w kryteriach przyznawania stypendiów za osiągnięcia w nauce (§ 3 ust. 1 załącznika do uchwały) obowiązku uzyskania co najmniej bardzo dobrej oceny z zachowania, nie uwzględniając uczniów, którym na mocy art. 16 ust. 11 ustawy o systemie oświaty takiej oceny nie wystawia się. Jak podkreśla się w doktrynie, *„przedsięwzięcie o skali lokalnej mające na celu wsparcie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży musi zapewnić równe traktowanie mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej bowiem ustawodawca sam odstąpił od precyzowania zasad organizacji tego rodzaju inicjatyw”* (por. M. Pilch Komentarz do ustawy o systemie oświaty, Dom Wydawniczy ABC Warszawa 2006, str. 697). W ocenie organu nadzoru wprowadzenie przez Radę Miejską w Pelplinie tego typu ograniczenia, bez uwzględnienia osób, którym ocen z zachowania się nie wystawia, narusza zasadę równego traktowania, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

Wskazania wymaga również, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Pelplinie naruszyła art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, art. 173a ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, poprzez nie wypełnienie w pełni delegacji ustawowej zawartej w tych przepisach. Zgodnie z pierwszym z w/w przepisów Rada Miejska winna była w sposób jednoznaczny wskazać *„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”*. Podobne zapisy powinny się znaleźć w odniesieniu do stypendiów artystycznych, przyznawanych na podstawie art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Ponadto, w stosunku do stypendium dla studentów Rada Miejska miała obowiązek wskazania w uchwale maksymalnej wysokości pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student. Tymczasem, w § 9 ust. 1 pkt 1-4 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska w Pelplinie wskazała jedynie, że wysokość stypendium jest uzależniona od środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie gminy, znaczenia oraz ilości osiągnięć sportowych zawodnika, osiągnięć naukowych i artystycznych ucznia i studenta, kosztów związanych z uprawianą dyscypliną, sytuacji finansowej zawodnika/ucznia/studenta (w przypadku większej ilości wniosków). W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy uchwały nie wypełniają delegacji ustawowej w/w przepisów, gdyż w rzeczywistości nie określają wysokości przyznawanego stypendium.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

WOJEWODA POMORSKI

Dariusz Drelich