



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 października 2016 r.

Poz. 5970

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.355.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 października 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/174/2016 Rady Miejskiej w Krobi z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Krobi nr XXII/174/2016 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446). Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 9 września 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Rada Miejska w Krobi jako podstawę prawną uchwały nr XXII/174/2016 wskazała art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. W ocenie organu nadzoru 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. NSA w wyroku z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 178/09 jednoznacznie stwierdził, że „Przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne ustawy niż ustawa o samorządzie gminnym przekazały gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalania 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 z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.). Stosownie do treści art. 90t ust. 1, 2 i 4 tej 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. Z powyższego jednoznacznie wynika, iż ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, a następnie w oparciu o dany program, organ ten powinien

określić szczegółowe warunki, zakres oraz tryb wyrównywania szans edukacyjnych uczniów. Taki program Rada Miejska w Krobi przyjęła uchwałą nr XXII/173/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży z terenu gminy Krobia. Jedynie marginalnie organ nadzoru zaznacza, że rozstrzygnięciem nadzorczym nr KN-I.4131.1.340.2016.16 stwierdzono nieważność ww. uchwały.

W tym miejscu organ nadzoru chciałby podkreślić, że 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 ustawy).

W § 3 Regulaminu zasad udzielania stypendiów dla uczniów, stanowiącego załącznik do ocenianej uchwały, Rada Miejska w Krobi z przekroczeniem delegacji ustawowej postanowiła, że „Stypendia przyznaje Rada Miejska w Krobi na wniosek Komisji Oświaty i Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Krobi”.

Należy zauważyć, że rozdział kompetencji znajduje swoje umocowanie w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), 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 RP 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 ust. 1 określa, że organem stanowiącym jest rada gminy, natomiast wedle art. 26 ust. 1 tej ustawy, 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. Należy więc stwierdzić, iż Rada Gminy w Krobi stanowiąc, iż to ona przyznaje stypendia dla uczniów, wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy jakim jest Burmistrz Krobi.

Z § 4 pkt 1 Regulaminu wynika, że stypendia będą przyznawane za wyniki w nauce dla uczniów szkół, których organem prowadzącym jest Gmina Krobia. Z kolei w § 4 pkt 2 Regulaminu Rada postanowiła, że stypendia za wybitne osiągnięcia pozaszkolne w sporcie, kulturze lub osiągnięcia naukowe będą przyznawane dla uczniów szkół funkcjonujących na terenie Gminy Krobia.

Analizując powyższe zapisy, stwierdzić należy, że takie uregulowanie powoduje, że stypendium będzie mogło zostać przyznane uczniowi nie będącemu mieszkańcem Gminy Krobia, a uczęszczającym do szkoły, dla której organem prowadzącym jest Gmina Krobia i położonej (funkcjonującej) na terenie tej Gminy, jak też stypendium to nie będzie mogło zostać przyznane uczniowi będącemu mieszkańcem Gminy Krobia, który pobiera naukę w szkole położonej poza granicami tej Gminy. Zdaniem organu nadzoru takie ustalenie kręgu osób uprawnionych - z jednej strony wykracza poza zakres, w którym gmina może realizować swoje kompetencje, a z drugiej strony - pomija część wspólnoty. Jak orzekł WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 800/14: „gmina wykonując zadania własne jest władna czynić to tylko w takim zakresie, w jakim zmierza do zaspokojenia potrzeb wspólnoty, którą tworzą jej mieszkańcy. Mieszkańcy są istotą wspólnoty samorządowej, co wynika z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącego, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Nie budzi wątpliwości Sądu, że o "byciu mieszkańcem" gminy przesądza stałe zamieszkiwanie na jej terenie. Z zaskarżonej uchwały (załącznika) wynika natomiast, że umożliwia ona otrzymanie stypendium także przez osoby, które nie są mieszkańcami Gminy, czyli nie wchodzi w skład jej wspólnoty samorządowej. Dotyczy to uczniów, którzy uczą się w szkołach określonych uchwałą, nie zamieszkują natomiast na terenie gminy. Uchwała też wyraźnie wyklucza z grona swoich beneficjentów mieszkańców gminy, uczących się w szkołach znajdujących się poza Gminą. Takie postanowienia zaskarżonej uchwały naruszają - z jednej strony - art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, bowiem swoim

zasięgiem wykraczają poza "program lokalny", obejmując mieszkańców także innych (niezidentyfikowanych) jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś - wbrew brzmieniu przywołanych wyżej przepisów Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym - wykluczają część mieszkańców wspólnoty samorządowe”.

Ustalając w § 6 Regulaminu zasady przyznawania stypendiów dla uczniów za wyniki w nauce, Rada w pkt 1 tego przepisu uzależniła otrzymanie przez ucznia tego stypendium od wzorowej oceny z zachowania.

Tymczasem w świetle uregulowań art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Rada nie może więc wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów, m.in. związanych z oceną z zachowania. Tożsame stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16 orzekając, iż „nie można uzależniać przyznania pomocy od oceny zachowania. Regulamin, o którym mowa w art. 90t ust. 1 u.s.o. jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 90t ust. 1 u.s.o. nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy 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”.

Ponadto z brzmienia § 4 pkt 2 Regulaminu wynika, że stypendia będą również przyznawane za wybitne osiągnięcia pozaszkolne w sporcie, kulturze lub osiągnięcia naukowe dla uczniów szkół funkcjonujących na terenie Gminy Krobia.

W § 9 Regulaminu Rada, z istotnym naruszeniem prawa, określiła warunki uprawniające ucznia do otrzymania stypendium za wybitne osiągnięcia w sporcie.

W tym miejscu organ nadzoru chciałby zwrócić uwagę, iż obowiązujące ustawodawstwo zawiera przepisy, które zezwalają różnym podmiotom, w tym również organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, na podejmowanie uchwał dotyczących pomocy materialnej, w tym nagród wyróżnień i stypendiów. Ustawa o systemie oświaty w art. 90g reguluje zasady udzielania stypendiów za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe. Przepis ten jednakże nie zawiera upoważnienia do podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy, gdyż wyraźnie stanowi w art. 90g ust. 1, że „szkoła może udzielić stypendium za wyniki w nauce i za osiągnięcia sportowe”. Z kolei na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty rada jest uprawniona do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów za osiągnięcia sportowe. Jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16: „Wprowadzenie tego typu stypendiów na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. jest możliwe. Wspieranie edukacji uzdolnionych uczniów nie musi ograniczać się jedynie do stypendiów za osiągnięcia w nauce. Edukacja obejmuje swym zakresem również zajęcia sportowe, a programy nauczania dzieci i młodzieży przewidują lekcje z wychowania fizycznego na każdym etapie ich nauki. Zajęcia te są obowiązkowe, a ocena końcowa z zajęć jest uwzględniana w ogólnej klasyfikacji ucznia (...). Ponadto wskazać należy, że wychowanie fizyczne jest przedmiotem z podstawy programowej na każdym jego szczeblu. Z tych względów nie ulega wątpliwości, że wychowanie fizyczne jest elementem edukacji, a co za tym idzie stypendium za wyniki sportowe jest również wspieraniem edukacji uzdolnionych uczniów”.

Analiza przesłanek określonych w § 9 pkt 1 - 3 Regulaminu, warunkujących przyznanie stypendium za wybitne osiągnięcia w sporcie prowadzi jednakże do wniosku, że podstawę prawną do podjęcia uchwały dotyczącej wymienionego stypendium stanowi art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176 ze zm.). Przepis art. 31 ust. 1 tej ustawy stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Z kolei zgodnie z brzmieniem przepisu art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie 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.

Regulacje zawarte w kwestionowanym Regulaminie dotyczące przyznawania stypendiów sportowych w najmniejszym stopniu nie odpowiadają wymogom cytowanego wyżej przepisu art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. W szczególności Regulamin nie zawiera obligatoryjnych elementów takich jak: określenie

wysokości stypendiów, czy szczegółowego trybu pozbawiania stypendiów sportowych, przez co nie została wypełniona delegacja ustawowa. Powyższe stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

Również z istotnym naruszeniem prawa Rada określiła w § 11 Regulaminu przesłanki warunkujące otrzymanie przez ucznia stypendium za wybitne osiągnięcia w kulturze.

Podstawę prawną do przyjęcia regulacji w tej materii stanowi bowiem przepis art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.), w brzmieniu: „(...) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania stypendiów, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość, mając na uwadze wspieranie rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami”. Niezależnie od tego zauważyć należy, że wskazany przepis stawia przed radą określone wymagania co do treści uchwały (regulaminu). W ocenie organu nadzoru kwestionowany Regulamin wymagań tych nie spełnia. Dodać należy również, że stypendia przewidziane w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej są kierowane do wszystkich osób, członków wspólnoty samorządowej, zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami. Tymczasem postanowienia Regulaminu odnoszące się do stypendiów za wybitne osiągnięcia w kulturze skierowane są do „uczniów szkół funkcjonujących na terenie Gminy Krobia”. Oznacza to, że Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg podmiotów, które mogłyby otrzymać stypendium w oparciu o przepis art. 7b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Ponadto wątpliwości organu nadzoru budzi treść § 12 Regulaminu, w którym Rada uchwaliła przesłanki warunkujące przyznanie stypendium za wybitne osiągnięcia naukowe. Zauważyć należy, że już w § 6 Regulaminu Rada uchwaliła zasady przyznawania stypendiów dla uczniów za wyniki w nauce, dlatego też nie są jasne zapisy kwestionowanego § 12 Regulaminu, w szczególności to, czy wolą Rady było uchwalenie przesłanek umożliwiających otrzymanie dwóch różnych stypendiów (za wyniki w nauce i za wybitne osiągnięcia naukowe), jeśli tak, to przedmiotem zainteresowania pozostaje kwestia, w oparciu o jaką podstawę prawną Rada uchwaliła przesłanki określone w § 12 Regulaminu, mając na uwadze, że warunki otrzymania stypendium za wyniki w nauce (vide: § 6 Regulaminu) Rada uchwaliła na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Konsekwencją wyeliminowania z obrotu prawnego postanowień § 9 - § 13 Regulaminu jest konieczność stwierdzenia nieważności postanowień zawartych w § 14 - § 18 Regulaminu z uwagi, iż dotyczą one zasad składania wniosków, terminów przyznawania oraz wypłacania stypendiów za osiągnięcia pozaszkolne w sporcie, kulturze oraz osiągnięcia naukowe.

W § 19 Regulaminu Rada uchwaliła, że „W szczególnych przypadkach Burmistrz Krobi może przyznać jednorazowe stypendium w formie rzeczowej lub finansowej po pozytywnym zaopiniowaniu przez Komisję Oświaty i Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Krobi”.

Odnosząc się do powyższego, zauważyć należy, że przyznanie Burmistrzowi Krobi uprawnienia do przyznawania jednorazowych stypendiów w formie rzeczowej lub finansowej może negatywnie wpłynąć na transparentność całej procedury oraz prowadzić do nieuprawnionego różnicowania sytuacji podmiotów uprawnionych, tj. uzdolnionych uczniów. Brak kryteriów, którymi Burmistrz Krobi miałby się kierować przyznając stypendium prowadzi do sytuacji, w której stosowna decyzja ma charakter uznaniowy i arbitralny.

W § 20 Regulaminu Rada postanowiła, że „Wysokość stypendiów na dany rok szkolny określa każdorazowo Rada Miejska w Krobi na wniosek Komisji Oświaty i Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Krobi”.

W świetle art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, powyższa kompetencja przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu – Burmistrzowi Krobi. Należy zatem stwierdzić, że kwestionowana regulacja stanowi nieuprawnione wkroczenie Rady w sferę uprawnień przysługujących Burmistrzowi, a tym samym stanowi istotne naruszenie norm ustawowych.

Końcowo organ nadzoru chciałby podkreślić, że zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (Rady Miejskiej w Krobi), wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze swej właściwości (Gminy Krobia) jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przyznanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim zawartych skutkuje bezwzględną koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały. W niniejszej sprawie podstawą

prawną dla podjęcia kwestionowanej uchwały w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów, stał się dla Rady przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, który – jak wskazano na wstępie – nie może stanowić samodzielnej podstawy dla podjęcia uchwały, posiadającej w dodatku walor aktu prawa miejscowego, obowiązującego na terenie Gminy Krobia. Rada oczywiście posiada stosowne kompetencje do ustanawiania stypendiów, zarówno w dziedzinie sportu (art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie), jak również w dziedzinie kultury (art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Należy mieć jednak na uwadze, że decydując się na podjęcie takich uchwał rada jest zobowiązana, z jednej strony, do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, z drugiej natomiast strony, do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej jak również jej przekroczenie w uchwale podjętej przez organ stanowiący gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann