



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 września 2022 r.

Poz. 6615

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.164.2022.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 w zakresie zwrotu: ", dla których organem prowadzącym jest Gmina Mosina" uchwały nr LXXI/590/22 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 11 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania stypendiów dla uczniów kl. VII i VIII szkół podstawowych i nagród samorządu Gminy Mosina dla uczniów kl. IV-VIII szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mosina oraz § 1 pkt 1 w zakresie zwrotu: ", dla której organem prowadzącym jest Gmina Mosina", § 1 pkt 3 w zakresie zwrotu: "lub są aktywni w działaniach na rzecz szkoły i środowiska", § 2 pkt 1 w zakresie zwrotu: ", dla której organem prowadzącym jest Gmina Mosina", § 3 pkt 1 w zakresie zwrotu: ", dla której organem prowadzącym jest Gmina Mosina", § 4 ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 1 w zakresie zwrotu: "opinię wychowawcy klasy potwierdzoną przez dyrektora szkoły", § 6 ust. 2 w zakresie zwrotu: "oraz aktywność uczniów na rzecz środowiska", § 8 załącznika nr 1 do uchwały, a także pkt 6, 8 i 9 załącznika nr 2 do uchwały – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Mosinie podjęła uchwałę nr LXXI/590/22 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania stypendiów dla uczniów kl. VII i VIII szkół podstawowych i nagród samorządu Gminy Mosina dla uczniów kl. IV-VIII szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mosina, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), w związku z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r., poz. 1915 z późn. zm.) oraz na podstawie pkt V.1. i 2. <<Programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mosina>>, przyjętego uchwałą Nr LXXI/589/22 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 11 sierpnia 2022 r."

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 18 sierpnia 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr LXXI/590/22 z dnia 11 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Mosinie przyjęła Regulamin udzielania stypendiów dla uczniów kl. VII i VIII szkół podstawowych i nagród samorządu Gminy Mosina dla uczniów kl. IV-VIII szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mosina, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, dalej: "Regulamin".

Jak stanowi art. 90t ust. 1 ustawy dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915, ze zm.), dalej: "ustawa", jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne

programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Zgodnie z treścią ust. 4 powołanego powyżej przepisu: "W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, 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".

Oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Badana uchwała nie powinna zatem wykraczać poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 90t ust. 4 ustawy, ale także nie może pomijać żadnego z elementów wskazanych w tym przepisie.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo. Analiza uchwały wskazuje, że Rada Miejska w Mosinie nieprawidłowo określiła zakres podmiotowy tej uchwały. Jak bowiem wynika zarówno z tytułu uchwały jak i jej § 1 oraz tytułu, § 1 pkt 1, § 2 pkt 1 i § 3 pkt 1 Regulaminu, przedmiotowy Regulamin obejmuje swym zakresem wyłącznie dzieci i młodzież pobierających naukę w szkołach podstawowych, których organem prowadzącym jest Gmina Mosina. Z treści art. 90t ust. 4 ustawy wynika jednak, iż tego typu stypendia winny być kierowane do dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na ich miejsce zamieszkania oraz bez względu na podmiot prowadzący szkołę. Tym samym tego typu uchwała winna być kierowana nie tylko do dzieci i młodzieży szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Mosina. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 18 marca 2021 r., III SA/GI 63/21, CBOSA, wskazał: "Ustawodawca nie wprowadził zróżnicowania na organ prowadzący szkołę, do której uczęszcza uczeń. Ustawa nie różnicuje placówek oświatowych na szkoły prowadzone przez daną gminę (tzw. szkoły publiczne) i szkoły, których nie prowadzi dana gmina (czyli szkoły prywatne i inne szkoły publiczne – nie prowadzone jednak przez gminę). Z pomocy korzystać mają uczniowie szkół działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na ich miejsce zamieszkania. Z regulacji ustawowej wynika, że nie jest istotne miejsce zamieszkania danego ucznia, lecz jedynie fakt, że pobiera naukę w szkole na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji, uchwała programowa nie może wykluczyć uczniów szkół niepublicznych (prywatnych) a także publicznych szkół niesamorządowych. Uczniowie ci bowiem z mocy ustawy znajdują się w kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy wynikającej z programu w formie stypendium. Pomoc ta jest udzielana po spełnieniu dodatkowych wymogów, określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu potrzeb edukacyjnych na danym obszarze". Podobnie wypowiedział się w przedmiotowej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 29 czerwca 2021 r., II SA/OI/289/21, CBOSA: "Z regulacji art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. oraz art. 90t ust. 4 u.s.o. wynika, że organ jednostki samorządu terytorialnego ma prawo tworzyć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (...). Jedynym kryterium przy tworzeniu takiego programu, przewidzianym przez ustawodawcę, jest kategoria posiadania przez ucznia cechy uzdolnienia. Wynika z tego, że intencją ustawodawcy jest zapewnienie pomocy uczniom uzdolnionym. Program wsparcia powinien być ustalony w taki sposób, żeby zapewnić pomoc uczniom uzdolnionym - wszystkim uczniom pobierającym naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania ucznia, jak też bez względu na organ prowadzący szkołę".

W § 1 Regulaminu rada postanowiła, że: "O stypendium dla uczniów wyróżniających się w nauce ubiegać mogą się uczniowie, którzy łącznie spełniają następujące warunki:

1) są uczniami klasy VII lub VIII szkoły podstawowej, dla której organem prowadzącym jest Gmina Mosina;

2) uzyskali w poprzednim roku szkolnym średnią ocen na świadectwie co najmniej 5,2;

3) w poprzednim roku szkolnym wykazali się sukcesami w konkursach na poziomie powyżej szczebla gminnego lub są aktywni w działaniach na rzecz szkoły i środowiska".

W § 5 ust. 1 ocenianego aktu uregulowano, iż: "Wniosek o przyznanie stypendium i nagrody, w imieniu ucznia, składają na formularzu stanowiącym załącznik Nr 2 do uchwały, rodzice (opiekunowie prawni), pedagog szkolny lub wychowawca klasy. Do wniosku należy dołączyć opinię wychowawcy klasy potwierdzoną przez dyrektora szkoły, zgodę na przetwarzanie danych osobowych, a w przypadku wniosku o nagrodę – zaświadczenie/dyplom potwierdzający status laureata (potwierdzoną kserokopię)".

W § 6 ust. 2 Regulaminu zapisano natomiast, że: "Komisja na podstawie złożonych wniosków, o których mowa w § 5 ust. 3, w oparciu o analizę sukcesów w konkursach oraz aktywność uczniów na rzecz środowiska, tworzy listę uczniów, którym zostanie przyznane stypendium".

W pkt 6, 8 i 9 wzoru wniosku o przyznanie Stypendium/nagrody samorządu Gminy Mosina stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały zawarto natomiast wymóg podania informacji określonych jako: "uzyskana ocena zachowania", "opis aktywności na rzecz szkoły i środowiska", "opinia wychowawcy klasy".

W świetle uregulowań art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy, jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Zatem takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen, uzyskanie określonego miejsca na zawodach sportowych, konkursach artystycznych lub olimpiadach przedmiotowych. Rada nie może natomiast wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów, m.in. związanych z aktywnością uczniów na rzecz szkoły czy też środowiska, oceną zachowania. Powyższy pogląd podzielono w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16: "(...) 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«".

Powyższych zapisów uchwały nie można zatem uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 90t ust. 4 ustawy. Wskazane wyżej przepisy Regulaminu oraz elementy wniosku o przyznanie stypendium/nagrody wprowadzają w sposób nieuprawniony kryteria takie jak: "aktywność w działaniach na rzecz szkoły i środowiska", "ocena zachowania", "opinia wychowawcy klasy", co wykracza poza delegację ustawową art. 90t ust. 4 ustawy.

W § 4 ust. 2 Regulaminu zapisano, że: "Wysokość przyznanego stypendium ustala Burmistrz Gminy Mosina w porozumieniu z Radą Miejską w Mosinie. Wysokość stypendium wynosi dla jednego stypendysty 200 zł miesięcznie".

Z normatywnego charakteru aktu prawa miejscowego wynika konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Powyższy przepis nie spełnia tych kryteriów albowiem jest wewnętrznie sprzeczny. W zdaniu pierwszym kwestionowanego przepisu rada postanowiła, iż wysokość stypendium określi Burmistrz Gminy Mosina w porozumieniu z Radą Miejską, natomiast w zdaniu drugim rada określiła w sposób "sztywny" wysokość stypendium, wskazując, iż wynosi ono 200 zł miesięcznie.

W § 8 Regulaminu rada postanowiła, że: "1. Wypłaty stypendium dla ucznia - stypendysty wstrzymuje się w przypadkach: 1) przerwania nauki w szkole; 2) innych ważnych przyczyn powstałych z winy ucznia. 2. Decyzję o wstrzymaniu wypłaty stypendium podejmuje komisja".

W ocenie organu nadzoru, powyższe uregulowanie dotyczące wstrzymania wypłaty stypendium narusza w sposób istotny normę kompetencyjną zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy. W świetle powołanego przepisu ustawy rada posiada uprawnienie jedynie w zakresie określenia sytuacji, w których stypendium zostanie

przyznane, a nie odebrane. Rada gminy powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, a zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 stycznia 2022 r., IV SA/Po 914/21, CBOSA).

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Mosinie

Burmistrz Gminy Mosina