



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 26 listopada 2014 r.

Poz. 6216

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.417.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 listopada 2014 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII/858/14 Rady Miasta Zabrze z dnia 13 października 2014r. w sprawie udzielenia stypendiów dla szczególnie uzdolnionych studentów i doktorantów, całości - jako niezgodnej z art. 173a ust. 2 oraz art. 199a ustawy z dnia 27 lipca 2005r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 572 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 października 2014r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę w sprawie udzielenia stypendiów dla szczególnie uzdolnionych studentów i doktorantów. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 22 października 2014r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 22 października 2014r. pod pozycją 5263.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada wskazała m. in. art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów oraz art. 173a i art. 199a ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Przepis art. 173a ustawy stanowi, że pomoc materialna dla studentów może być przyznawana przez jednostki samorządu terytorialnego (ust. 1). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa w uchwale:

- 1) rodzaj pomocy materialnej;
- 2) sposób i termin ubiegania się o pomoc materialną;
- 3) sposób wyłaniania studentów, którym będzie przyznana pomoc materialna;
- 4) maksymalną wysokość pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student.

Natomiast w myśl powołanego art. 199a ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać pomoc materialną dla doktorantów na zasadach określonych w art. 173a ustawy.

Przytoczony powyżej przepis art. 173a ustawy jest normą o charakterze *iuris cogentis* i zawiera upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na to uregulowania wydawanego na jego podstawie aktu prawnego powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim zawartych skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały. Przyznanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania

zawartych w niej postanowień w sposób jasny i precyzyjny. Akty prawa miejscowego będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze jednostki samorządu terytorialnego zawierają w swej treści dyrektywy wyznaczające adresatom pewien sposób zachowań w formie czy to: nakazów, zakazów lub uprawnień, zawierają one normy, które rodzą określone skutki w ich sferze prawnej. A zatem określenie okoliczności, w których normy te znajdą zastosowanie musi nastąpić zgodnie z wytycznymi zawartymi w przepisie upoważniającym, i to w taki sposób, aby nie powodowało to żadnych trudności interpretacyjnych dla przeciętnej odbiorcy. Ustalenie wszystkich niezbędnych elementów wynikających z delegacji ustawowej i zawarcie ich w treści przedmiotowej uchwały jest zatem bezwzględny obowiązek, od którego wskazany organ nie może się uchylić.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wyczerpuje w pełni dyspozycji art. 173a ustawy; nie zawiera ona minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinna określać. Przepisem § 10 załącznika do uchwały Rada Miasta Zabrze określiła wysokość przedmiotowego stypendium. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „wysokość stypendium dla studentów/doktorantów wynosi 500 zł miesięcznie”. Przyjęte przez Radę Miasta postanowienie określa zatem konkretną i stałą kwotę stypendium dla studentów/doktorantów, a nie - jak tego wymaga ustawa - jego maksymalną wysokość. Przepis art. 173a ust. 1 pkt 4 ustawy wprost upoważnia radę gminy do określenia maksymalnej wysokości pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student. Użyte w tym przepisie sformułowanie „maksymalną wysokość” należy rozumieć w ten sposób, że organ stanowiący gminy ma uprawnienie wyłącznie do wskazania górnego pułapu stypendium. Skoro rada gminy ma określić wyłącznie wysokość maksymalną, powinno być możliwe ustalenie konkretnej wysokości stypendium na poziomie niższym albo równym maksymalnej stawce dopiero na etapie wydawania indywidualnej decyzji przez organ wykonawczy gminy. Takiego rozwiązania nie można zastosować w oparciu o obowiązującą uchwałę.

Tym samym należy stwierdzić, iż nieprawidłowe określenie maksymalnej wysokości stypendium, a właściwie brak tego określenia, pozbawia uchwałę elementu obligatoryjnego, przesądzającego o jej zgodności z prawem.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wypełnia również delegacji ustawowej w zakresie określenia **sposobu wyłaniania studentów/doktorantów, którym będzie przyznana pomoc materialna** (art. 173a ust. 1 pkt 3 ustawy). Rada realizując powyższą delegację powinna opisać procedurę, przy pomocy której następuje wyłonienie studenta/doktoranta, któremu będzie przyznane stypendium, jak również wskazać, jakie kryteria będą miały zastosowanie przy dokonywaniu tej czynności. Powyższych regulacji - w ocenie organu nadzoru - w przedmiotowej uchwale brak. Trudno bowiem uznać, że wystarczającym sposobem określenia wymagań, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o pomoc jest użyte przez prawodawcę sformułowanie: "**wykaże się osiągnięciami** w minionym roku akademickim w zakresie nauki, kultury lub sportu o znaczeniu krajowym lub międzynarodowym". W takiej sytuacji podmiot decydujący o przyznaniu stypendium działa na zasadzie całkowitej dowolności, oceniając "osiągnięcia" kandydatów w ramach nieuzasadnionego uznania. Przepis ustawy wymaga tymczasem, by to z uchwały rady gminy wynikał sposób wyłaniania studentów, którym zostanie przyznana pomoc materialna, wypłacania przecież ze środków publicznych. Kryteria te powinny być więc określone w sposób jasny i czytelny, a ponadto muszą być obiektywne i możliwe do zweryfikowania. Przede wszystkim jednak winny być znane osobom, które o takie stypendium zamierzają się ubiegać (adresatom przepisów tej uchwały) - by mogły one realnie ocenić swoje szanse na otrzymanie pomocy. W oparciu o przepisy ocenianej uchwały nie jest to możliwe.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż w przedmiotowej uchwale Rada Miasta nie określiła również w sposób kompleksowy samej procedury wyłaniania studentów, którym przyznawana będzie pomoc materialna (art. 173a ust. 2 pkt 3 ustawy). W § 6 załącznika do niniejszej uchwały Rada Miasta określiła podmiot uprawniony do rozpatrywania wniosków o udzielenie stypendium (Stypendialna Komisja Rekomendacyjna) oraz jego skład. W § 7 załącznika do niniejszej uchwały Rada Miasta Zabrze określiła organ właściwy do powołania komisji, natomiast w § 8 podmiot kierujący pracami komisji i sposób głosowania. Zgodnie zaś z § 9 załącznika do uchwały „komisja rozpatruje złożone wnioski i przedstawia Prezydentowi Miasta Zabrze kandydatów do stypendium dla studentów/doktorantów”.

Uchwała nie zawiera natomiast odrębnego przepisu wskazującego wprost na organ gminy uprawniony do przyznania omawianego stypendium. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, regulacja przyjęta w Załączniku do uchwały nie wyczerpuje w pełni dyspozycji przepisu ww. ustawy, bowiem Rada nie określiła wyczerpująco trybu postępowania przy udzielaniu omawianego stypendium.

Takie działanie Rady Miasta należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP. Jak stanowi art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Pochodną wyrażonego w tym przepisie dogmatu demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym precyzji przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawa spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz, aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa.

Niezależnie od powyższego uchybienia organ nadzoru stwierdza, że także poszczególne przepisy załącznika do niniejszej uchwały zawierają rozwiązania niezgodne z prawem.

Za niezgodne z prawem należy uznać unormowanie zawarte w § 1 pkt 2 załącznika do przedmiotowej uchwały. W przepisie § 1 załącznika do uchwały Rada Miasta Zabrze określiła warunki uprawniające do otrzymania przedmiotowego stypendium, uznając, że stypendia mogą otrzymywać szczególnie uzdolnieni studenci studiów dziennych publicznych i niepublicznych uczelni polskich i zagranicznych oraz doktoranci studiów dziennych publicznych i niepublicznych uczelni polskich i zagranicznych lub realizujący indywidualny tok studiów, którzy spełnią warunki określone w punktach 1-5. Wśród tych warunków dla studentów/doktorantów znajduje się warunek określony w § 1 pkt 2 załącznika do uchwały, który stanowi, że stypendium mogą otrzymać szczególnie uzdolnieni studenci oraz doktoranci, którzy zamieszkują na terenie Miasta Zabrze **lub reprezentują klub, stowarzyszenie sportowe mające siedzibę w Zabrzu**. Tym samym powyższe stypendia mogą również być przyznane studentom/doktorantom, którzy nie są mieszkańcami Miasta Zabrze. Unormowanie to jest sprzeczne z wyrażoną w art. 7 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasadą, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców. Samo więc reprezentowanie przez studentów/doktorantów klubu, stowarzyszenia sportowego mającego siedzibę na terenie Miasta Zabrze nie może stanowić podstawy do uzyskania przez nich świadczenia z budżetu gminy, na której terenie stowarzyszenie, klub sportowy ma swą siedzibę (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008r., sygn. akt II GSK 327/07, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008r. sygn. akt II SA/Lu 282/08, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). W związku z tym postanowienie § 1 pkt 2 załącznika do uchwały należy uznać za sprzeczne z prawem.

Ponadto wątpliwości organu nadzoru budzi również możliwość przyznania przedmiotowego stypendium za osiągnięcia w dziedzinie sportu o znaczeniu krajowym lub międzynarodowym (§ 1 pkt 5 załącznika do uchwały) i w związku z tym dołączanie do wniosku o przyznanie stypendium dokumentu potwierdzającego członkostwo w klubie lub stowarzyszeniu sportowym mającym siedzibę w Zabrzu (§ 4 pkt 4 załącznika do uchwały). Należy bowiem podkreślić, iż zagadnienie związane z przyznaniem stypendium za osiągnięcia sportowe reguluje ustawa z dnia 25 czerwca 2010r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.), która w art. 31 ust. 3 zawiera upoważnienie do określenia przez organ stanowiący, w drodze uchwały, m. in. szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Wobec powyższego, jeżeli wolą rady gminy było przyznanie stypendium za osiągnięcia sportowe, to winien podjąć uchwałę na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Upoważnienie zawarte w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie jest bowiem niezależne od upoważnienia znajdującego się w art. 173a oraz art. 199a ustawy o sporcie.

Ponadto należy również wskazać, iż jeżeli wolą Rady Miasta Zabrze było także, aby uchwała określała zasady, na jakich przyznawane będą stypendia za wybitne osiągnięcia w zakresie kultury to podstawą prawną do przyjęcia regulacji w tej materii powinien być wyłącznie przepis art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2012r. poz. 406, ze zm.), w brzmieniu: „(...) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania stypendiów, (...) ich wysokość, mając na uwadze wspieranie rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami”. Dodać przy tym należy, że stypendia przewidziane w wymienionej ustawie są kierowane do wszystkich osób, członków wspólnoty samorządowej, zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad

zabytkami, a nie tylko do studentów i doktorantów. Z tego też względu niezrozumiałe jest, o jakich dokładnie osiągnięciach w zakresie kultury jest mowa w § 1 pkt 5 załącznika do uchwały.

Organ nadzoru podkreśla również, iż przepis § 4 uchwały, zgodnie z którym „traci moc uchwała Nr XXII/206/04 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 9 lutego 2004r. w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, zmieniona uchwałą Nr LVIII/764/10 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 13 września 2010r.” jest niezgodny z prawem.

Wyrażając w uchwale Nr LVIII/858/14 wolę uchylenia uchwały Nr XXII/206/04, Rada Miasta Zabrze podjęła tę czynność w stosunku do uchwały nieistniejącej już w obrocie prawnym. Uchwała Rady Miejskiej w Zabrzu Nr XXII/206/04 z dnia 9 lutego 2004r. określająca zasady udzielania stypendiów dla uczniów i studentów podjęta wyłącznie na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, utraciła swą moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie przepisów szczególnych uprawniających organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do przyznawania stypendiów dla uczniów, tj. przepisu art. 90t ustawy o systemie oświaty wprowadzonego w życie dnia 20 grudnia 2008r. ustawą z dnia 7 listopada 2008r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370). ). Zatem z dniem 19.12.2008r. uchwała Nr XXII/206/04 utraciła moc obowiązującą, jako że od 20.12.2008r. jedyną podstawą prawną uprawniającą Radę Miasta do ustalenia zasad przyznawania stypendiów dla uczniów stał się art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty (§ 32 ust. 2 "Zasad techniki prawodawczej" stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002r. Dz. U. Nr 100, poz. 908). Natomiast w stosunku do studentów takim przepisem szczególnym, który umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego udzielanie pomocy materialnej studentom studiów wyższych jest art. 173a ustawy z dnia 27 lipca 2005r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 572 ze zm.), który wszedł w życie 16 grudnia 2009r. na mocy nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 5 listopada 2009r. (Dz. U. Nr 202, poz. 1553). Reasumując, § 4 uchwały narusza podstawową zasadę stanowienia prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Państwo prawa powinno bowiem dawać gwarancję i pewność ustalonego reżimu prawnego. Dokonując oceny legalności § 4 uchwały w kontekście art. 2 ustawy zasadniczej należy uwzględnić również zasady stanowienia aktów prawa miejscowego wynikające z § 126 ust. 1 pkt 1 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, tzn. zasadę, że rada gminy może przesądzić o utracie mocy obowiązującej wyłącznie wcześniejszej uchwały, wydanej na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu prawnego, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Przepis § 4 uchwały wywołuje niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy uchwała Nr XXII/206/04 nie wywołuje skutków prawnych, tj. od chwili wejścia w życie uchwały Nr LVIII/857/14, czy też od chwili wejścia w życie przepisów szczególnych upoważniających organ stanowiący gminy do przyznawania stypendium dla uczniów. Dodać również należy, iż Rada Miasta Zabrze identyczne postanowienie o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XXII/206/04 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 9 lutego 2004r. zawarła również w dwóch innych uchwałach podjętych na sesji w dniu 13 października 2014r., tj. w uchwale Nr LVIII/857/14 - będącej aktem prawa miejscowego oraz w uchwale Nr LVIII/856/14, będącej aktem o charakterze programowym. Przy czym ostatnia z tych uchwał weszła w życie 13.10.2014r. Taka niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że Rada Miasta w podstawie prawnej błędnie powołała się na art. 5 ustawy z dnia 20.07.2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.), mimo, że w jej § 6 przewidziano, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Tym samym uchwałą Nr LVIII/858/14 Rady Miasta Zabrze z dnia 13 października 2014r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**

1) Rada Miasta Zabrze

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

2) a/a.