

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.77.2020.ASzc

z dnia 25 czerwca 2020 r.

Rada Miasta Żagań

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/27/2020 Rady Miasta Żagań z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania stypendiów uzdolnionym uczniom i absolwentom szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żagań o statusie miejskim.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2020 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę Nr XX/27/2020 w sprawie ustalenia zasad przyznawania stypendiów uzdolnionym uczniom i absolwentom szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żagań o statusie miejskim (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 4 czerwca 2020 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2020.713, dalej u.s.g.) w zw. z art. 90t ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U.2019.1481 ze zm., dalej u.s.o.).

Rada Miasta Żagań jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazała art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g. oraz art. 90t ust. 4 u.s.o. Stosownie do powyższych przepisów: Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów; 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.

Organ nadzoru pismem z 16 czerwca 2020 r., znak NK-I.4131.77.2020.ASzc, zawiadomił Radę Miasta Żagań o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały, a następnie pismem z 19 czerwca 2020 r. zwrócił się do Burmistrza Miasta Żagań z prośbą o przesłanie przyjętego na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Burmistrz w piśmie z 22 czerwca 2020 r., znak B.120.94.2020, poinformował, że program taki nie został uchwalony.

W ocenie organu nadzoru art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g. ma charakter przepisu kompetencyjnego określając właściwość przedmiotową rady i nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia przez radę ww.

uchwały. Na powyższe zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 maja 2009 r.: „Przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne niż ustawa o samorządzie gminnym przekazała gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalenia zasad udzielania przedmiotowych stypendiów.” (sygn. akt I OSK 178/09, LEX nr 574432). W konsekwencji należy przyjąć, że wydanie uchwały w sprawie udzielania stypendiów dla uczniów, jest uzależnione od przepisu szczególnego zawierającego upoważnienie dla rady do działania w tym zakresie.

Zdaniem organu nadzoru przepisem upoważniającym radę do stanowienia w zakresie zasad udzielania stypendiów uczniom jest art. 90t ust. 4 u.s.o. Tym niemniej, jednostka samorządu terytorialnego zainteresowana wspieraniem edukacji poprzez przyznanie stypendiów uczniom w pierwszej kolejności winna - na podstawie art. 90t ust. 1 u.s.o. - uchwalić program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero wówczas - na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. - może zostać podjęta uchwała w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów, jak również trybu postępowania w tych sprawach.

W niniejszym stanie faktycznym podjęcie spornej uchwały nie zostało poprzedzone przyjęciem programu, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. Powyższe naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru dokonał analizy zapisów przedmiotowej uchwały pod kątem delegacji ustawowej zawartej w art. 90t ust. 4 u.s.o. na wypadek uchwalenia przez radę gminy programu, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. oraz ponownego przyjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów.

W ocenie organu nadzoru uzależnienie udzielenia stypendium od oceny z zachowania narusza w sposób istotny przepis art. 90t ust. 4 u.s.o. (por. § 5 ust. 1 tiret drugie i tiret piąte i ust. 2 tiret drugie; § 6 ust. 1 tiret drugie i ust. 2 tiret drugie; § 7 ust. 1 tiret drugie i ust. 2 tiret drugie uchwały). Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1147/19, LEX nr 2785936; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 322/19, LEX nr 2696191). Sądy administracyjne podnoszą, że ocena z zachowania nie może stanowić przesłanki przyznania pomocy (stypendium oraz nagrody) na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o., albowiem przepis ten *expressis verbis* stanowi, że stypendium jest formą wsparcia adresowaną do „uczniów uzdolnionych”. Zatem w świetle uregulowań art. 90t ust. 4 w zw. z ust. 1 pkt 2 u.s.o. jedynie kryterium bycia uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce, powinno stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Przywołane przepisy nie wskazują na inne kryteria, czy też cechy, które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów. Rada gminy nie może zatem wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów, w tym związanych z oceną z zachowania.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również przepis § 8 uchwały, zgodnie z którym: „W innych uzasadnionych przypadkach, nie wymienionych w § 5, 6 i 7, Burmistrz może przyznać jednorazowe lub okresowe stypendium za wybitne osiągnięcia w dziedzinie nauki, kultury i sztuki oraz sportu”. W ocenie organu nadzoru przyznanie Burmistrzowi blankietowego uprawnienia do przyznawania w uzasadnionych przypadkach jednorazowych lub okresowych stypendiów został podjęty bez podstawy prawnej i stanowi w istocie subdelegację uprawnienia przyznanego radzie gminy na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. Należy podkreślić, że to wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania. Zgodnie

z zasadami przyzwoitej legislacji - warunki te powinny zostać jasno i precyzyjnie określone w uchwale podjętej na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o.

Jednocześnie powyższa regulacja może negatywnie wpłynąć na transparentność całej procedury oraz prowadzić do nieuprawnionego różnicowania sytuacji podmiotów uprawnionych, tj. uzdolnionych uczniów. Brak kryteriów, którymi Burmistrz miałby się kierować przyznając jednorazowe lub okresowe stypendium prowadzi do sytuacji, w której działanie takie ma charakter wysoce uznaniowy i arbitralny.

Za podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać § 10 uchwały, regulujący procedurę wstrzymania wypłaty stypendium. Na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony wyłącznie do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy oraz jej formy i zakresu. W ocenie organu nadzoru jakiegokolwiek regulacje związane np. z pozbawieniem stypendium, jego zawieszeniem czy wstrzymaniem nie mieszczą się w żadnej z powyższych kategorii. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podjęcie przedmiotowej uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Na marginesie należy wskazać, że uzależnienie wstrzymania stypendium od naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa – z uwagi na bardzo szeroki zakres tego pojęcia oraz mając na uwadze przepis § 10 ust. 2 uchwały - może skutkować masowym wstrzymaniem wypłat stypendiów.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli