

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO

NK-I.4131.186.2019.ACze

z dnia 4 października 2019 r.

Rada Gminy Zwierzyn

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 t.j.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Zwierzyn z dnia 28 sierpnia 2019 r. nr XI/66/2019 w sprawie zasad i trybu przyznania stypendium Wójta Gminy Zwierzyn za szczególne osiągnięcia w zakresie edukacji, kultury i sportu.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę Nr XI/66/2019 w sprawie zasad i trybu przyznania stypendium Wójta Gminy Zwierzyn za szczególne osiągnięcia w zakresie edukacji, kultury i sportu. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 września 2019 r.

Podstawę prawną do stanowienia przez Radę Gminy przepisów prawa miejscowego regulujących stypendia dla uzdolnionych uczniów stanowi art. 90t ust. 1 i art.90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r. poz. 1457). W myśl art. 90t ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży i wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Z kolei zgodnie z art. 90t ust. 4 ustawy, w przypadku przyjęcia wymienionych wyżej programów, 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.

Podjęcie uchwały, o której mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bez wcześniejszego przyjęcia wspomnianego wyżej programu jest niedopuszczalne (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 roku, sygn. akt IV SA/Po 207/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 maja 2018r., sygn. akt: II SA/Rz 359/18).

Biorąc pod uwagę wyżej wymieniony przepis organ nadzoru, pismem z dnia 18 września 2019 r, zawiadomił Radę Gminy Zwierzyn o wszczęciu postępowania nadzorczego wobec przedmiotowej uchwały i zwrócił się o wyjaśnienie czy Rada Gminy Zwierzyn podejmowała przed przyjęciem uchwały Nr XI/66/2019 program, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Pismem RG.0004.13.2019 organ nadzoru otrzymał odpowiedź, że Rada Gmina nigdy nie podejmowała uchwały w sprawie stworzenia regionalnego lub lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Wobec powyższego uchwała w sprawie zasad i trybu przyznania stypendium Wójta Gminy Zwierzyn za szczególne osiągnięcia w zakresie edukacji, kultury i sportu istotnie narusza art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r, o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r. poz. 1457), poprzez brak uprzedniego podjęcia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Należy wyjaśniać, iż 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. Brak poprzedzenia podjęcia uchwały przyjęciem programu z

art. 90t ust, 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty stanowi istotne naruszenie prawa. Przesądza to o nieważności postanowień uchwały realizujących upoważnienie z art. 90t ust. 4 ustawy. Stanowisko w tym zakresie znajduje oparcie w orzecznictwie. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 16 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 359/18, wskazano że: „Dokonując kontroli zgodności zaskarżonego aktu prawa miejscowego z przepisem art. 90t ustawy, to w świetle treści ust. 4 tego przepisu, ustalenie zasad przyznawania pomocy dla uzdolnionych dzieci i młodzieży, możliwe jest wówczas, gdy wcześniej przyjęty został przez daną jednostkę samorządu terytorialnego regionalny lub lokalny program, o jakim mowa w art. 90t ust. 1 ustawy. Z powyższego wynika, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w rozpoznawanej sprawie w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Następnie w oparciu o dany program organ stanowiący winien dopiero określić szczegółowe warunki, formy i zakres tej pomocy”. Reasumując, uregulowania uchwały przyjęte w zakresie stypendiów Wójta Gminy Zwierzyn za szczególne osiągnięcia w zakresie edukacji, kultury i sportu, dotknięte są wadliwością przesądzającą o ich nieważności.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru w szczególności wskazuje następujące uchybienia.

Zawarte w § 1 uchwały uregulowania dot. uczniów stale zamieszkujących na terenie Gminy Zwierzyn, są sprzeczne z ust. 4 przepisu art. 90t ustawy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 grudnia 2018 r, który zakłada, że 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. Rada Gminy nie może więc ograniczyć tej pomocy jedynie do uczniów na stałe zamieszkałych na terenie Gminy Zwierzyn, pozbawiając pomocy uczniów zamieszkałych poza gminą Zwierzyn, ale równocześnie pobierających naukę w szkołach na terenie tej gminy. Takie działanie Rady należy uznać za istotnie naruszające art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Należy następnie podnieść, że w przedmiotowej uchwale w § 4 Rada określiła trzy rodzaje stypendiów z zakresu: edukacji, sportu i kultury. Tak, jak już wyżej wskazano, upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych warunków przyznawania stypendium uzdolnionym uczniom pobierającym naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, przyznaje przepis art. 90t ust. 4 w zw. z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Rada podejmując uchwałę w sprawie przyznawania dla uzdolnionych uczniów nie tylko stypendiów za osiągnięcia w zakresie edukacji, ale i także stypendiów w zakresie kultury oraz stypendiów z zakresu sportu - wykroczyła zatem poza delegację wynikającą z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jednocześnie wkraczając w materię wynikającą z innych ustaw. Każdemu z tych obszarów odpowiada bowiem odrębne upoważnienie ustawowe przyznane właściwymi przepisami. I tak, upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad przyznawania stypendiów sportowych znajduje się w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2018r. poz. 1263 ze zm.), a dla stypendiów z zakresu kultury w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018r. poz. 1983 ze zm.).

Regulując w jednej uchwale kwestie dotyczące przyznawania stypendiów za osiągnięcia w dziedzinach: edukacji, sportu i kultury Rada nie uwzględniła, iż jest zobowiązana, z jednej strony, do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w każdej z wyżej wskazanych delegacji ustawowych, a z drugiej strony do ścisłego przestrzegania zakresu tych delegacji. Należy tutaj podnieść, że delegacje zawarte w przepisach art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ustawy o sporcie i ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie upoważniają Rady do określania w uchwale

kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium. Katalog tych osób został już bowiem określony przez samego ustawodawcę. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty do podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium naukowego należą dzieci i młodzież pobierająca naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o sporcie do kręgu uprawnionych podmiotów do otrzymania stypendium sportowego zalicza się osoby fizyczne osiągające wyniki sportowe, a także trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe. Z kolei stypendia za działalność artystyczną 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. Przewidziany przepisami wyżej wskazanych ustaw krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania poszczególnych stypendiów jest zatem ściśle określony, przy czym, co należy zauważyć, nie jest on tożsamy.

Organ nadzoru kwestionuje również § 9 uchwały, który stanowi że „W sprawach nieuregulowanych w uchwale decyzję podejmuje Wójt Gminy Zwierzyn”. W tym miejscu należy podkreślić, że to rada gminy 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. Uchwała powinna zatem kompleksowo regulować wszystkie kwestie zawarte w upoważnieniu ustawowym. Rada gminy nie może scedować tego uprawnienia na wójta gminy. Jednocześnie należy wskazać, że w kwestionowanej uchwale Rada Gminy dwóm różnym przepisom nadała takie same jednostki redakcyjne, tj. § 8 i § 9.

W ocenie organu nadzoru kolejnymi naruszeniami są zapisy Załącznika nr 1 do uchwały, który stanowi wzór wniosku o przyznanie stypendium Wójta Gminy Zwierzyn. Jak wynika z treści ww. załącznika, osoby składające wniosek winny oświadczyć, że składający wniosek jest: „Świadomy/a odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 271 § 3 Kodeksu karnego, oświadcza, że wszystkie informacje zawarte w niniejszym wniosku są zgodne ze stanem rzeczywistym”. Analizując zakwestionowane uregulowanie, w pierwszym rzędzie wskazać należy, że odpowiedzialność kamą za składanie fałszywych zeznań określa art. 233 Kodeksu karnego. Powołany w treści wzoru wniosku przepis art. 271 Kodeksu karnego, odnosi się do fałszerstwa intelektualnego, natomiast § 3 tego artykułu brzmi: „Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

Ponadto, należy wskazać iż wymóg złożenia oświadczenia o zgodności danych ze stanem rzeczywistym, pod rygorem odpowiedzialności karnej, w przypadku składania wniosku o przyznanie stypendium w ramach programów wyrównywania szans edukacyjnych lub wspierania edukacji uzdolnionych uczniów, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z art. 90n ust. 5 a ustawy o systemie oświaty, jedynie oświadczenia, o których mowa w art. 90 n ust. 4 pkt 3 oraz ust. 5 ustawy, składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Dotyczy to zatem wniosków o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w zakresie danych uzasadniających przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym oświadczenia o wysokości dochodów, a także oświadczenia o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Analogicznych regulacji, ustawodawca nie przewiduje w odniesieniu do pomocy, udzielanej na podstawie art. 90t ustawy o systemie oświaty, co w ocenie organu nadzoru, wyłącza możliwość domagania się złożenia przedmiotowego oświadczenia, w przypadku ubiegania się o Stypendium Wójta Gminy Zwierzyn, określonego w badanej uchwale.

Organ nadzoru stwierdza również, że zakres danych osobowych objęty załącznikiem nr 1 do uchwały w postaci nr PESEL, wykracza poza zakres art. 90t ustawy. Obowiązek podania nr PESEL oraz innych

danych znanych organowi z urzędu, albo które nie są niezbędne do załatwienia przez organ sprawy, uznać należy za sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych, wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit c przywołanego wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt