

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.8.2016.ASzc

z dnia 25 stycznia 2016 r.

Rada Miejska w Lubsku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2015.1515 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIII/124/15 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Lubsku podjęła uchwałę Nr XXIII/124/15 w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 30 grudnia 2015 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.2015.1515 ze zm., 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.2015.2156 ze zm., dalej u.s.o.).

Rada Miejska w Lubsku jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazała art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Organ nadzoru pismem znak NK-I.4131.8.2016.ASzc z 11 stycznia 2016 r. zwrócił się do Rady Miejskiej w Lubsku z prośbą o przesłanie przyjętego na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Przewodniczący Rady Miejskiej w piśmie znak OR.0711.1.3.2015 z 15 stycznia 2016 r. 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 przekazą 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 podjęcie przez radę uchwały w sprawie zasad 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., który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu 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.

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. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego.

W niniejszym stanie faktycznym podjęcie uchwały Nr XIII/124/15 z dnia 29 grudnia 2015 r. nie zostało poprzedzone przyjęciem programu, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. Powyższe należy zatem uznać za istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

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.

Odnosząc się do przepisów § 4 ust. 1 i 3 w zw. z § 5 ust. 2 uchwały, w myśl których z wnioskiem o przyznanie stypendium, stanowiącym załącznik do uchwały, może wystąpić dyrektor szkoły lub dyrektor placówki kulturalno-oświatowej, jak również że rozpatrywane będą jedynie wnioski złożone w terminie, prawidłowo wypełnione i kompletne, organ nadzoru zwraca uwagę, że delegacja wynikająca z art. 90t ust. 4 uprawnia radę do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu 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. W ocenie organu nadzoru powyższa delegacja nie uprawnia rady do narzucania wnioskodawcom wzoru wniosku o przyznanie stypendium. Działanie takie musi być uznane za wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej, stanowiące istotne naruszenie prawa.

Z treści § 4 ust. 2 uchwały jednoznacznie wynika, jakie informacje muszą zostać zawarte we wniosku oraz kopie jakich dokumentów muszą zostać do niego dołączone. Z uwagi na powyższe, wzór wniosku należy uznać jedynie za formę pomocy dla wnioskodawcy, której celem jest ułatwienie złożenia poprawnego wniosku. Jednocześnie wystąpienie o przyznanie stypendium bez użycia opracowanego wzoru, przy założeniu, że zostały spełnione wymagania, o których mowa w § 4 ust. 2 uchwały, w opinii organu nadzoru nie może takiego wnioskodawcy dyskwalifikować.

Wątpliwość organu nadzoru budzi również zawężenie kręgu uprawnionych do wystąpienia ze stosownym wnioskiem tylko do dyrektora szkoły lub dyrektora placówki kulturalno-oświatowej oraz pozbawienie takiego prawa przedstawiciela ustawowego ucznia. Ewentualna bierność dyrektora, która może wynikać z różnych powodów, w konsekwencji uniemożliwi przyznanie stypendium uczniowi spełniającemu wymagania, o których mowa w § 7 ust. 1 uchwały.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę na § 6 pkt 1 i 2 uchwały, w którym rada postanowiła, że jednorazowe stypendium Burmistrza Lubska i Rady Miejskiej przyznawane jest: uzdolnionym uczniom publicznych szkół podstawowych, gimnazjalnych, dla których organem prowadzącym jest gmina Lubsko (pkt 1); uczniom szkół niepublicznych podstawowych i gimnazjów o uprawnieniach szkół publicznych z terenu gminy Lubsko (pkt 2).

Takie uregulowanie powoduje, że stypendium będzie mogło zostać przyznane uczniowi nie będącemu mieszkańcem gminy Lubsko, natomiast uczęszczającemu do szkoły podstawowej lub gimnazjalnej, dla której organem prowadzącym jest gmina Lubsko bądź położonej na terenie gminy

Lubsko, z kolei nie będzie mogło zostać przyznane uczniowi będącemu mieszkańcem gminy Lubsko, natomiast pobierającemu naukę w szkole położonej poza granicami gminy.

Powyższe w ocenie organu nadzoru godzi w zasadę równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji wynikającą z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny). Przedmiotowa uchwała winna traktować wszystkich uzdolnionych uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych, będących mieszkańcami gminy Lubsko, na tych samych zasadach. Jednocześnie powinna być adresowana tylko do uczniów – mieszkańców gminy Lubsko. Należy bowiem podkreślić, że gmina na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. może przyjąć lokalny program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, tj. obejmujący wsparciem daną wspólnotę samorządową. Powyższy pogląd znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1319/14, LEX nr 1635019; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 800/14, LEX nr 1605592; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Gl 25/11, LEX nr 995321).

Na marginesie organ nadzoru zwraca również uwagę, że w § 6 pkt 1 jest mowa o uzdolnionych uczniach, natomiast w pkt 2 o uczniach.

Jednocześnie w ocenie organu nadzoru postanowienia § 9 ust. 1 – 10 uchwały, dotyczące ustanowienia Komisji Stypendialnej, jej zadań, składu, zadań Przewodniczącego Komisji oraz Sekretarza Komisji oraz głosowania wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 90t ust. 4 u.s.o. Rada jest bowiem upoważniona do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu tej pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów oraz trybu 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 upoważnienia nie wynika prawo do powoływania przez radę jakichkolwiek ciał o charakterze opiniodawczym. Działanie takie należy uznać za przekroczenie ustawowego upoważnienia, stojące w sprzeczności zarówno z ustawą, jak i zasadami legislacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 28/09, LEX nr 569930).

Wątpliwości organu nadzoru budzi również postanowienie § 9 ust. 12 uchwały, zgodnie z którym Burmistrz Lubaska może z własnej inicjatywy przyznać nagrodę specjalną. W tej sytuacji nie ma zastosowania pkt 9 tego przepisu. Zdaniem organu nadzoru przyznanie Burmistrzowi blankietowego uprawnienia do przyznawania nagród specjalnych 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 nagrodę specjalną prowadzi do sytuacji, w której stosowna decyzja ma charakter uznaniowy i arbitralny. Jednocześnie w sytuacji ograniczonego środków finansowych nie zostało uregulowane, czy w pierwszej kolejności będą przyznawane stypendia w trybie przewidzianym w § 4 i nast. uchwały (tj. na wniosek dyrektora szkoły lub dyrektora placówki kulturalno-oświatowej), czy też że stypendia i nagrody mogą być przyznawane niezależnie od siebie. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której środki finansowe przeznaczone na stypendia zostaną wykorzystane tylko na nagrody specjalne przyznane przez Burmistrza.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że 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 w oparciu o przepis, który nie stanowi podstawy do jej uchwalenia, musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa.

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

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

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek