

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.172.2021.ACze

z dnia 3 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Bobrowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/253/21 Rady Gminy Bobrowice z dnia 28 października 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych form, warunków i zasad przyznawania stypendium Wójta Gminy Bobrowice dla uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2021 r. Rada Gminy Bobrowice podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych form, warunków i zasad przyznawania stypendium Wójta Gminy Bobrowice dla uzdolnionych uczniów oraz trybu postępowania w tych sprawach (dalej uchwałą).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2021 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 jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 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.2021.1915, dalej u.s.o.).

Rada Gminy Bobrowice 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 8 listopada 2021 r., znak NK-I.4131.172.2021.ACze, zawiadomił Radę Gminy Bobrowice o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały i zwrócił się o wyjaśnienie czy Rada Gminy podejmowała przed przyjęciem uchwały Nr XX/253/21 program, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Pismem znak SKO.0711.1.6.2021 organ

nadzoru otrzymał odpowiedź, że Rada Gmina Bobrowice nie podejmowała uchwały na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty w sprawie programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g. ma charakter przepisu kompetencyjnego określającego 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 przekażą 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.

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. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., z dnia 4 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Go 734/20).

W niniejszym stanie faktycznym podjęcie kwestionowanej 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.

Zawarte w § 1 uchwały uregulowania dotyczące uczniów stale zamieszkujących na terenie Gminy Bobrowice, 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. W związku z powyższym należy uznać iż Rada Gminy w wadliwy sposób określiła krąg adresatów uchwały.

Należy wskazać, że uchwała powinna objąć swoim zakresem wszystkich uzdolnionych uczniów, pobierających naukę na terenie Gminy, bez względu na ich miejsce stałego zamieszkania. Jedynym kryterium wyznaczającym krąg podmiotowy uchwały jest pobieranie nauki na terenie danej gminy oraz bycie uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce. Jakakolwiek modyfikacja uchwałą, kręgu osób uprawnionych do otrzymania wsparcia na podstawie niniejszego aktu - jest niedopuszczalna i stanowi istotne naruszenia art. 90t ust. 4 u.s.o. (...) (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, z dnia 22 czerwca 2021 r. sygn. akt: III SA/GI 35/21).

Kolejnym naruszeniem jest uzależnienie udzielenia stypendium od oceny z zachowania, które narusza w sposób istotny przepis art. 90t ust. 4 u.s.o. (por. § 4 ust. 1; § 10 ust. 2 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.

Ponadto zastrzeżenia budzi również przepis § 4 ust. 2 uchwały: „Stypendium absolwentom szkół podstawowych będzie przyznawane pod warunkiem kontynuacji nauki w szkole średniej w kolejnym roku szkolnym” w powiązaniu z § 6 ust. 3 „Wnioski składa się w Urzędzie Gminy Bobrowice w terminie do 10 lipca danego roku wg wzoru stanowiącego załącznik do uchwały.” Zdaniem organu nadzoru ustalenie przez Radę dodatkowego kryterium dla absolwentów szkół podstawowych jakim jest kontynuacja nauki w szkole średniej w kolejnym roku w powiązaniu z terminem złożenia wniosku w urzędzie gminy do dnia 10 lipca danego roku, za pośrednictwem dyrektora szkoły (§ 6 ust.1 uchwały), może okazać się niewykonalne z uwagi na harmonogram rekrutacji do szkół ponadpodstawowych, który zakłada, iż zakończenie rekrutacji do tych szkół kończy się w dacie późniejszej, tak jak to miało miejsce np. w roku 2021, rekrutacja zakończyła się 23 lipca 2021 r., czyli na dzień składania wniosku absolwent nie będzie w stanie podać konkretnej nazwy i adresu szkoły do której będzie uczęszczać, a wskazanie adresu i nazwy szkoły jest obowiązkowe, aby spełnić kryteria do otrzymania stypendium (§ 6 ust. 2 pkt 4 uchwały).

Organ nadzoru zwraca uwagę również na zapis załącznika do uchwały XX/253/21 Rady Gminy Bobrowice, jakim jest wzór wniosku o przyznanie stypendium: „II.DANE DOTYCZĄCE UCZNIĄ, pkt 12. POTWIERDZENIE DYREKTORA SZKOŁY SPEŁNIENIA KRYTERIÓW DO OTRZYMANIA STYPENDIUM” zgodnie z którym, aby starać się o stypendium należy otrzymać potwierdzenie dyrektora szkoły o spełnieniu kryteriów do otrzymania stypendium. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Bobrowice, nakładając na dyrektora szkoły obowiązek potwierdzania

spełnienia kryteriów do otrzymania stypendium, nadała mu uprawnienie o decydowaniu o zasadności złożenia wniosku, tym samym wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 90t ust. 4 u.s.o.

Jednocześnie należy wskazać, że w podstawie prawnej uchwały, rada gminy powołała „art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U z 2020 r. poz. 1327 z późn. zm.)” błędnie oznaczając dziennik ustaw, w którym ustawa została ogłoszona. Prawdłowo wskazana podstawa prawna w powyższym przypadku powinna wskazywać następujący publikator: ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U.2021.1915).

Nieprawidłowe powołanie w akcie wykonawczym jakim jest uchwała podstawy prawnej jej wydania jest uchybieniem utrudniającym zidentyfikowanie takiego aktu jako wykonawczego do ustawy oraz utrudnia ustalenie związków treściowych między uchwałą, a ustawą upoważniającą.

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