



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 24 czerwca 2016 r.

Poz. 3996

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.185.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 czerwca 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

#### **orzekam**

nieważność Uchwały Nr XXII.169.2016 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania stypendium Burmistrza Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce Nr XXII.169.2016 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) i art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 czerwca 2016 r.

#### **Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

W pierwszej kolejności organ nadzoru chciałby podkreślić, iż upoważnienie dla rady gminy zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym nie jest samodzielną ani wystarczającą podstawą prawną do podejmowania uchwał w sprawie udzielania stypendiów naukowych i nagród sportowych dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. To upoważnienie z ustawy ustrojowej powinno być poddane analizie na tle całokształtu norm prawa materialnego odnoszących się do kwestii oświatowych, w tym przypadku związanych ze wspieraniem edukacji uzdolnionych uczniów, a zawartych w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Kolizja powyższych norm upoważniających do podjęcia uchwał w sprawach zasad przyznawania stypendiów dla wspomnianej grupy uczniów rozstrzygana jest w oparciu o zasadę *lex specialis derogat legi generali*. Zgodnie z nią, w przypadku norm prawnych zawartych w aktach prawnych tej samej rangi (w tym przypadku: ustawy) obowiązujących w tym samym czasie, norma o charakterze szczególnym ma pierwszeństwo stosowania przed normą o charakterze ogólnym.

W rozpatrywanym przypadku charakter normy szczególnej mają przepisy art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, gdyż normują konkretną, szczególną sytuację prawną oraz warunki ustanowienia i przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów, w przeciwieństwie do kompetencji z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, odnoszącej się ogólnie do wszelkiego rodzaju stypendiów dla uczniów i studentów.

W związku z tym, Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce, podejmując uchwałę ustanawiającą zasady przyznawania stypendium Burmistrza Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, powinna postępować zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z brzmieniem art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, 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.

Zatem prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty wymaga uprzednio przyjęcia programów, na które wskazano w art. 90t ust. 1 tej ustawy.

Na gruncie ocenianej uchwały należy więc brać pod uwagę program wskazany w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, tj. program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, który to program Rada przyjęła uchwałą nr XXII.168.2016 z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży z terenu Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce.

W § 1 uchwały Nr XXII.169.2016 Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce postanowiła, że „w ramach Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży przyjmuje się Regulamin przyznawania Stypendium Burmistrza Gminy i Miasta dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały”.

Z kolei z § 1 ust. 1 pkt 1 ww. Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały wynika, iż ilekroć w Regulaminie jest mowa o szkole – rozumie się przez to szkołę publiczną lub zespół szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina i Miasto Nowe Skalmierzyce.

Analizując powyższe zapisy, stwierdzić należy, że takie uregulowanie powoduje, że stypendium będzie mogło zostać przyznane uczniowi nie będącemu mieszkańcem Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce, a uczęszczającym do szkoły, dla której organem prowadzącym jest Gmina i Miasto Nowe Skalmierzyce, jak też stypendium to nie będzie mogło zostać przyznane uczniowi będącemu mieszkańcem Miasta i Gminy Nowe Skalmierzyce, który pobiera naukę w szkole położonej poza granicami gminy i miasta.

Zdaniem organu nadzoru takie ustalenie kręgu osób uprawnionych - z jednej strony wykracza poza zakres, w którym gmina może realizować swoje kompetencje, a z drugiej strony - pomija część wspólnoty.

Jak orzekł WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 800/14: „gmina wykonując zadania własne jest władna czynić to tylko w takim zakresie, w jakim zmierza do zaspokojenia potrzeb wspólnoty, którą tworzą jej mieszkańcy. Mieszkańcy są istotą wspólnoty samorządowej, co wynika z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącego, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Nie budzi wątpliwości Sądu, że o "byciu mieszkańcem" gminy przesądza stałe zamieszkiwanie na jej terenie. Z zaskarżonej uchwały (załącznika) wynika natomiast, że umożliwiała ona otrzymanie stypendium także przez osoby, które nie są mieszkańcami Gminy, czyli nie wchodziły w skład jej wspólnoty samorządowej.

Dotyczy to uczniów, którzy uczą się w szkołach określonych uchwałą, nie zamieszkują natomiast na terenie gminy. Uchwała też wyraźnie wyklucza z grona swoich beneficjentów mieszkańców gminy, uczących się w szkołach znajdujących się poza Gminą.

Takie postanowienia zaskarżonej uchwały naruszają - z jednej strony - art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, bowiem swoim zasięgiem wykraczają poza "program lokalny", obejmując mieszkańców także innych (niezidentyfikowanych) jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś - wbrew brzmieniu przywołanych wyżej przepisów Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym - wykluczają część mieszkańców wspólnoty samorządowej”.

W § 3 ust. 5 Regulaminu Rada postanowiła, że „warunkiem przyznania stypendium Burmistrza Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce jest złożenie wniosku o przyznanie stypendium, według wzoru stanowiącego załącznik do Regulaminu”.

W ocenie organu nadzoru delegacja, o której mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie uprawnia Rady do narzucania wnioskodawcom wzoru wniosku o przyznanie stypendium. Działanie takie należy więc uznać za wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Z treści wniosku – stanowiącego załącznik do Regulaminu - jednoznacznie wynika, jakie informacje muszą zostać w nim zawarte. Z uwagi na powyższe podkreślić należy, że wzór wniosku może jedynie

stanowią 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 uprawniające do uzyskania pomocy, w opinii organu nadzoru nie może takiego wnioskodawcy dyskwalifikować.

Ponadto w § 10 Regulaminu Rada zawarła zapis, zgodnie z którym *„stypendium nie może być przyznane uczniowi, którego dane we wniosku o przyznanie stypendium są nieprawdziwe lub niepełne”*.

W opinii organu nadzoru zapis ten wykracza poza materię przekazaną przez ustawodawcę do regulacji radzie gminy. Delegacja zawarta w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty obejmuje uprawnienie dla rady gminy 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”.

W zakresie pojęciowym „warunków, form i zakresu pomocy oraz trybu postępowania” nie mieści się kompetencja do określenia przez Radę negatywnych przesłanek, wystąpienie których powoduje, że *„stypendium nie może być przyznane uczniowi”*.

W § 4 pkt 2 i w § 5 pkt 2 Regulaminu Rada uzależniła przyznanie stypendium od wzorowej lub bardzo dobrej oceny z zachowania. Na ocenę z zachowania wskazuje również wniosek o przyznanie stypendium (załącznik do Regulaminu).

Warunek ten nie pozostaje jednak w związku z wynikami w nauce oraz innymi osiągnięciami w dziedzinie nauki. Takie rozwiązanie jest nie do pogodzenia z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16 *„Regulamin, o którym mowa w art. 90t ust. 1 u.s.o. jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 90t ust. 1 u.s.o. nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy, które pozwalałyby na rozróżnianie uczniów. Jedynie kategoria bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce powinna stanowić podstawę do wsparcia edukacji. Szczegółowe warunki udzielania stypendium powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację, wsparcie uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych, niż określone w ustawie, kryterium „wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży”*”.

Przepis § 5 Regulaminu obejmuje swoim zakresem także materię dotyczącą *„wyjątkowych osiągnięć artystycznych”*.

Jeżeli wolą Rady było określenie zasad, na jakich przyznawane będą stypendia za wybitne osiągnięcia artystyczne 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 (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.).

Przepis ten stanowi, że *„(...) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określą 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 uczniów. Z tego też względu niezrozumiałe jest, o jakich dokładnie osiągnięciach artystycznych jest mowa w kwestionowanym przepisie Regulaminu.

W § 8 Regulaminu Rada postanowiła, że decyzja Burmistrza Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce o przyznaniu i wysokości stypendium jest ostateczna, czym naruszyła powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Przede wszystkim należy stwierdzić, iż sprawa w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania stypendium dla uzdolnionych dzieci i młodzieży stanowi indywidualną sprawę administracyjną, której rozstrzygnięcie winno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej.

Skoro zatem postępowanie to jest rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, to pozbawienie strony prawa odwołania się od decyzji stanowi złamanie fundamentalnej zasady, na jakiej opiera się postępowanie administracyjne, to jest zasady jego dwuinstancyjności (por. wyroki WSA w Białymstoku 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 134/16).

W § 11 Regulaminu Rada postanowiła: *„O wszelkich wątpliwościach mogących wynikać w trakcie procedury wnioskowania i weryfikacji wniosków rozstrzyga Burmistrz Gminy i Miasta”*.

Przepis taki stanowi upoważnienie dla Burmistrza do dookreślenia nieuregulowanych w Regulaminie zasad przyznawania stypendiów uzdolnionym uczniom. W ocenie organu nadzoru takie działanie nie znajduje żadnego uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Wyłącznie do Rady należy wyczerpujące określenie szczegółowych warunków udzielania stypendiów uzdolnionym uczniom oraz trybu postępowania w tych sprawach. Brak jest w tej kwestii podstaw prawnych do scedowania tych uprawnień na Burmistrza, co w konsekwencji stanowi istotne naruszenie prawa.

Z uwagi na zakres uchybień stwierdzonych w Regulaminie przyznawania stypendium Burmistrza Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, stanowiącym załącznik do Uchwały Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce Nr XXII.169.2016, w ocenie organu nadzoru, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności tej Uchwały w całości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że o nieważności takiej uchwały przede wszystkim przesądzać ma ilość i charakter stwierdzonych wad, których wyeliminowanie spowoduje, że niekompletna uchwała nie mogłaby dalej funkcjonować w obrocie prawnym (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann