



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 lipca 2018 r.

Poz. 4392

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.306.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/794/18 Rady Miasta Tychy z dnia 24 maja 2018 roku w sprawie w sprawie ustanowienia stypendium Miasta Tychy pn. „Tyskie Orły” dla uczniów mających znaczące osiągnięcia będące wynikiem ich uzdolnień i zainteresowań, kreatywności i przedsiębiorczości lub mających znaczące osiągnięcia sportowe oraz przyjęcia Regulaminu przyznawania stypendiów miasta Tychy pn. „Tyskie Orły” dalej jako „uchwała” w całości – jako sprzecznej z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji RP oraz art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2017r. poz. 2198 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Tychy ustanowiła stypendium Miasta Tychy pn. „Tyskie Orły” (§ 1 ust. 1 uchwały) oraz określiła Regulamin przyznawania stypendium Miasta Tychy pn. „Tyskie Orły” stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany dalej „Załącznikiem.” Rada Miasta Tychy podjęła uchwałę działającą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90t ust. 4 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, dla prawidłowego unormowania wskazanej materii uwzględnić należy przede wszystkim postanowienia przepisów szczególnych, zawartych w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z treścią tegoż przepisu, w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w art. 90t ust. 1 (regionalnych lub lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, a także wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży) 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.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miasta ustanowiła stypendium miasta Tychy pn. „Tyskie Orły” dla uczniów mających znaczące osiągnięcia będące wynikiem ich uzdolnień i zainteresowań, kreatywności i przedsiębiorczości lub mających znaczące osiągnięcia sportowe którzy są mieszkańcami miasta Tychy i spełniają jeden z następujących warunków:

- 1) uczęszczają do szkół na terenie miasta Tychy,
- 2) uczęszczają do szkoły artystycznej,
- 3) są zrzeszeni w tyskich stowarzyszeniach i klubach sportowych,
- 4) są zrzeszeni w sekcjach stowarzyszeń i klubów sportowych działających na terenie miasta Tychy.

W ocenie organu nadzoru, przepis ten w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP i zapisaną w nim zasadę równości wobec prawa. Po pierwsze, zgodnie z definicją wspólnoty samorządowej, zawartą w art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tworzą ją z mocy prawa „mieszkańcy gminy”. Nadto, o przynależności do społeczności lokalnej decyduje przede wszystkim fakt zamieszkiwania na określonym terenie.

Odnosząc się do warunku określonego w § 1 ust. 1 pkt 1 jako warunku umożliwiającego ubieganie się o stypendium należy zauważyć, iż takie ograniczenie możliwości jego otrzymania jest sprzeczne z koncepcją samorządu terytorialnego. Fakt uczęszczania do szkół na terenie miasta Tychy wyłącza możliwość otrzymania stypendium przez osobę zamieszkałą na terenie gminy, a więc członka wspólnoty, ale uczęszczającą do szkół prowadzonych na terenie innych gmin. Stoi to również w jaskrawej sprzeczności z zapisem pktu 2), który nie zawiera warunku uczęszczania do szkół (artystycznych) działających na terenie miasta. Zakwestionowanie przedmiotowej uchwały w części obejmującej jej § 1 ust. 1 sprawia, iż przedmiotowa uchwała nie wypełnia delegacji ustawowej, nie zawiera bowiem zakresu podmiotowego.

W ocenie organu nadzoru, powyższe uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż kwestionowana uchwała zawiera szereg regulacji sprzecznych z powszechnie obowiązującym prawem.

Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały wnioski o przyznanie stypendium rozpatruje Komisja Stypendialna powołana przez Prezydenta Miasta Tychy.

Tymczasem, stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty przyznawane są w formie decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). To do tego organu należy rozpatrzenie wniosku o przyznanie stypendium, jak i wydanie stosownego rozstrzygnięcia w sprawie (postanowienia lub decyzji). Za niedopuszczalne zatem należy uznać przyznanie kompetencji do podejmowania czynności w toku postępowania administracyjnego Komisji nie będącej organem administracji publicznej. Na marginesie wskazać należy, iż samo ustanowienie komisji oraz określenie jej składu przez Radę Miasta (m.in. pracownicy urzędu miasta i dyrektorzy szkół) stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje Prezydenta Miasta Tychy, gdyż Rada nie jest uprawniona do ingerowania w organizację pracy Prezydenta oraz urzędu miasta, którego kierownikiem jest właśnie prezydent miasta (por. art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym) i który także jest przełożonym służbowym kierownikiem gminny jednostek organizacyjnych, w tym szkół. Ponadto wskazać należy, iż uchwała (w § 5 ust. 5 załącznika tj. Regulaminu) posługuje się pojęciem „listy rankingowej”. Jak postanowiono w § 5 załącznika punktację i wagę poszczególnych osiągnięć uczniów ustala Komisja Stypendialna (ust. 3) ze względu na brak określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy w uchwale - całkowicie arbitralnie. Komisja Stypendialna ustala listę rankingową uczniów, którą wraz z propozycją wysokości stypendiów przedkłada do zatwierdzenia Prezydentowi Tychy. Nie wskazano przy tym kryteriów jej tworzenia, ani też jaki wpływ pozycja w rankingu ma na decyzję o przyznaniu czy odmowie przyznania stypendium oraz ewentualnej wysokości stypendium.

W ocenie organu nadzoru regulacje dotyczące wstrzymania oraz pozbawienia stypendiów nie mieszczą się w zakresie upoważnienia, a zatem naruszają w sposób istotny normę kompetencyjną zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy. Rada bowiem posiada uprawnienie jedynie w zakresie określenia sytuacji, w których stypendium zostanie przyznane, nie zaś odebrane czy zawieszona. Rada - jako organ stanowiący - powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, a zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie, jak i w orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141).

Ponadto, należy zwrócić uwagę, iż przedmiotowa uchwała nie może obejmować swoim zakresem absolwentów szkół. Brzmienie powołanego wyżej przepisu art. 90t ustawy przesądza o tym, że stypendium przyznaje się uzdolnionym uczniom. Z kolei stosownie do treści art. 3 pkt 11 ustawy ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o uczniu należy przez to rozumieć także słuchaczy i wychowanków. Powyższa ustawowa definicja „ucznia” wyklucza zatem w sposób jednoznaczny absolwentów szkół.

W § 3 Regulaminu przyznawania stypendiów miasta Tychy pod nazwą „Tyskie Orły”, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały Rada określiła kryteria przyznawania stypendiów. Jako jeden z warunków ubiegania się o stypendium za znaczące osiągnięcia naukowe, artystyczne oraz w zakresie przedsiębiorczości i kreatywności Rada Miasta wskazała posiadanie przez ucznia znaczących osiągnięć będących wynikiem kreatywności i przedsiębiorczości (ust. 1 pkt 2).

W ocenie organu nadzoru, określone w zakwestionowanym przepisie uchwały kryterium jest niejasne i nieprecyzyjne. Posłużenie się przez uchwałodawcę nieostrym zwrotem, takim jak „znaczące osiągnięcia” prowadzi do uznaniowości przy ocenie zaistnienia tak ustalonego kryterium przez organ stosujący uchwałę. W bliżej niesprecyzowanym pojęciu mieścić się może bowiem szereg różnorodnych stanów faktycznych, a decyzja w przedmiocie zaistnienia lub braku spełnienia kryterium należeć będzie do podmiotu decydującego o przyznaniu stypendium. Jak wskazano wyżej oznacza to w istocie Komisję Stypendialną, bowiem Rada posłużyła się w uchwale sformułowaniem „wnioski [...] rozpatruje Komisja Stypendialna”. W istocie przepis § 2 ust. 1 uchwały prowadzi zatem do nieuprawnionej subdelegacji kompetencji przyznanej ustawowo Radzie na ten podmiot i w sposób istotny narusza przepis art. 90t ust. 4 ustawy. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

Jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa należy ocenić także postanowienia Regulaminu, które przewidują, iż z wnioskiem o przyznanie stypendium występuje dyrektor szkoły do której uczęszcza (uczęszczał uczeń). Jak wskazano wyżej stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 §§ 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody - postępowanie umorzyć. Stroną postępowania administracyjnego jest, zgodnie z treścią art. 28 kpa, każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem stroną postępowania o przyznanie stypendium, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego. Dyrektor szkoły nie mieści się w tym przypadku w pojęciu „strony postępowania”.

Ponadto organ nadzoru uznał, że Rada Miasta Tychy ustanawiając stypendium dla uczniów mających znaczące osiągnięcia będące wynikiem ich uzdolnień i zainteresowań, kreatywności i przedsiębiorczości lub mających znaczące osiągnięcia sportowe wykroczyła poza delegację z art. 90t ust. 4 ustawy, wkraczając jednocześnie w materię regulowaną ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1463 ze zm.). W ocenie organu nadzoru, wobec wyraźnego motywacyjnego charakteru stypendium, wynikającego z postanowień regulaminu przyznawania stypendiów stanowiącego załącznik do kwestionowanej uchwały, uzależniający jego otrzymanie od osiągniętego wyniku sportowego, przesądza o tym, iż w tym zakresie zastosowanie znajdzie przepis szczególny, zawarty w art. 31 ust. 3

ustawy o sporcie. Zgodnie ze wskazanym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2 wspomnianego artykułu. biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Przepis ten stanowiący *lex specialis* w stosunku do przywołanego przez Radę Miasta Tychy przepisu art. 90t ust. 4 ustawy, wymaga podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego osobnej uchwały w materii stypendiów sportowych.

Z kolei wprowadzenie postanowień zawartych w § 5 ust. 2 i 4 Załącznika nie znajduje podstawy prawnej w obowiązujących przepisach prawa. Rada nie może uzależnić przyznania stypendium od posiadanych środków na ten cel w budżecie. Jeśli osoba ubiegająca się o stypendium spełnia warunki określone w uchwale podjętej na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty brak jest podstaw do odmowy przyznania stypendium. Na marginesie zauważyć należy, że przesłanki pozbawienia stypendium określone w § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3 są na tyle nieostre, iż w praktyce stwierdzenie ich zaistnienia pozostawione zostało swobodnej ocenie organu pozbawiającego stypendium. Z kolei kryterium wskazane w § 6 ust. 4 pkt 2 Załącznika tj. „uczeń [...] nie realizuje obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki”, pozostaje w sprzeczności z postanowieniami § 5 pkt 7 Załącznika. Z jednej bowiem strony Rada przyznaje prawo do stypendium np. absolwentom szkół ponadpodstawowych będących studentami, którzy nie tylko nie są uczniami, ale także nie realizują obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki (studia nie są bowiem realizacją obowiązku nauki), z drugiej zaś przewiduje obligatoryjne pozbawienie stypendium osób, które nie realizują obowiązku nauki. Wprowadzenie powyższych regulacji stanowi naruszenie zasad demokratycznego państwa prawa oraz legalizmu (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Już tylko na marginesie wspomnieć należy, iż przyznanie dyrektorowi szkoły uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o pozbawienie stypendium stoi w sprzeczności z art. art. 61 §§ 1 i 2 kpa w zw. z art. 28 kpa (por. uwagi do § 4 ust. 1 Załącznika).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności ww. uchwały jest uzasadnione i konieczne.

POUCZENIE:

1. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

- Rada Miasta Tychy.