



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Poz. 5571

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.560.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 122/VIII/19 Rady Miasta Żory z dnia 13 czerwca 2019 r. w sprawie ustanowienia i przyjęcia zasad udzielania stypendiów Prezydenta Miasta Żory dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych w części określonej w:

- ust. 4 pkt a) załącznika Nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” oraz z art. 61 §§ 1 i 2 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm), dalej jako „kpa”,

- ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały oraz ust. 2 załącznika Nr 2 do uchwały rozpoczynającego się od wyrazów: „wnioski bez dokumentacji...”, jako niezgodnej z art. 61 §§ 1 i 2 w zw. z art. 64 § 2 kpa oraz art. 90t ust. 4 ustawy,

- ust. 7 pkt a) załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów: „wydziału ds. oświaty i wychowania”, jako niezgodnej z art. 90 t ust. 4 ustawy w zw. z art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym,

- ust. 10 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie zwrotu: „na konto bankowe wskazane we wniosku przez wnioskodawcę.” oraz w załączniku Nr 2 do uchwały w zakresie dotyczącym numeru konta bankowego, nazwy banku, danych właściciela konta bankowego, jako niezgodnej z art. 90t ust. 4 ustawy w zw. z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji RP.

- załączniku Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazu "PESEL", jako niezgodnej z art. 90t ust. 4 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 czerwca 2019 r. Rada Miasta Żory przyjęła uchwałę Nr 122/VIII/19 w sprawie ustanowienia i przyjęcia zasad udzielania stypendiów Prezydenta Miasta Żory dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 14a, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 90t ust. 4 ustawy, art. 72 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.)

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lipca 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że uchwała w wyżej wskazanym zakresie podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 90t ust. 4 ustawy. Zgodnie z ww. przepisem: "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."

Wskazany wyżej przepis art. 90t ust. 4 ustawy jest normą o charakterze *iuris cogentis* i zawiera jednocześnie upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na to przepisy tego aktu prawnego powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie natomiast którejkolwiek z przesłanek w nich zawartych skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały.

Tymczasem, jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa należy ocenić postanowienia Regulaminu (stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały), które przewidują, iż: "Z wnioskiem o przyznanie stypendium może wystąpić: a) dyrektor szkoły, do której uczęszcza uczeń, w uzgodnieniu z radą pedagogiczną, b) rodzice lub prawni opiekunowie ucznia, c) pełnoletni uczeń" (ust. 4 regulaminu). Stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, 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 2018 r. poz. 2096 ze zm.) 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, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego. Dyrektor szkoły, do której uczęszcza uczeń nie mieści się w tym przypadku w pojęciu „strony postępowania”.

A zatem w ocenie organu nadzoru, ust. 4 pkt a) załącznika Nr 1 do uchwały należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 90t ust. 4 ustawy oraz art. 7 Konstytucja RP oraz z art. 61 § 1 i § 2 w zw. z art. 28 kpa.

Jeżeli przyznanie stypendium powinno nastąpić w formie decyzji administracyjnej, to regulacje dotyczące pozostawienia wniosku bez rozpoznania zawarte w ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały oraz ust. 2 załącznika Nr 2 do uchwały rozpoczynającego się od wyrazów: „wnioski bez dokumentacji...” należy uznać za sprzeczne z art. 61 § 1 i § 2 w zw. z art. 64 § 2 kpa oraz art. 90t ust. 4 ustawy. Kwestia ta została już bowiem uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jednakże co ważniejsze, wyżej wskazane przepisy uchwały nie tylko regulują kwestie ujęte już w ustawie, ale rozstrzygają w tych sprawach w sposób sprzeczny z normami ustawowymi. Zgodnie bowiem z art. 64 § 2 kpa *jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania*. Tymczasem, przedmiotowa uchwała, nie przewiduje wezwania do uzupełnienia braków, a jedynie że wnioski niekompletne nie będą rozpatrywane.

Rada Miasta formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK

1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/WR 300/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja zawarta w ust. 7 pkt a) załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów: „wydziału ds. oświaty i wychowania”, jako niezgodna z art. 90t ust. 4 ustawy w zw. z art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie posiada upoważnienia do wskazywania pracownika z konkretnego wydziału Urzędu Miasta, który miałby wchodzić w skład Komisji Stypendialnej. Takie działanie Rady należy zakwalifikować jako wykraczające poza delegację ustawową, a jednocześnie wkraczające w kompetencję Prezydenta Miasta, jako kierownika Urzędu.

Niezależnie od powyższego, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą regulacji zawartej w § 10 regulaminu w zakresie zwrotu: „na konto bankowe wskazane we wniosku przez wnioskodawcę.” oraz we wniosku (stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały) w zakresie wskazania numeru rachunku bankowego, nazwy banku oraz danych właściciela konta bankowego. W ocenie organu nadzoru, uchwała nie może wskazywać przelewu na konto bankowe jako jedynej metody wypłaty stypendium. Rada Miasta nie posiada bowiem kompetencji do nakładania obowiązku na jakikolwiek podmiot posiadania konta bankowego.

W ocenie organu nadzoru, powyższe należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa t. j. art. 90t ust. 4 ustawy w zw. z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, iż z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei art. 7 Konstytucji wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencje prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

Wskazania wymaga, iż zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 i ust. 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 jakiegokolwiek przyczyny. Z ustanowionej na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji oraz zakaz różnicowania w tym traktowaniu bez przyczyny znajdującej należyte uzasadnienie w przepisie rangi co najmniej ustawowej. Zasady sprawiedliwości wymagają przy tym, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w adekwatnej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej, jako adresatów danych norm prawnych. Dyskryminacja rozumiana jest zaś jako zróżnicowane traktowanie podmiotów znajdujących się obiektywnie w takiej samej sytuacji, które to odmienne traktowanie nie ma swojej racjonalnej (obiektywnie usprawiedliwionej) podstawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IOSK 607/11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 2331/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, uchwała zawiera jeszcze inne uchybienie. Zdaniem organu nadzoru, wymóg podania numeru "PESEL" (wniosek stanowiący załącznik Nr 2 do uchwały) jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych kryteriów do ubiegania się o przyznanie

stypendium, ale stanowi także ograniczenie kręgu wnioskodawców do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których wnioskodawca nie dysponuje takim numerem. Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania we wniosku numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a tym samym istotnie narusza prawo. Należy stwierdzić, że zakres danych osobowych, w zakresie obowiązku podania nr PESEL wykracza poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane – w analizowanym przypadku do przyznania stypendium Prezydenta Miasta Żory. Weryfikacja danych zawartych we wniosku nastąpić może w oparciu o pozostałe wymienione tam dane (tu: imię i nazwisko ucznia, adres zamieszkania, nazwę szkoły, klasę ukończoną) oraz dane, którymi organ dysponuje z urzędu. Tym samym, obowiązek podania nr PESEL, który nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy, uznać należy za sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych (adekwatności), wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Jednocześnie, organ nadzoru zauważa, iż regulacja dotycząca nr PESEL zawarta w przedmiotowej uchwale jest nieprecyzyjna i niejasna, z uwagi na fakt, iż nie wskazuje podmiotu, którego nr PESEL jest wymagany, zwłaszcza w kontekście faktu, iż powyżej pola na wpisanie Nr PESEL wymagane jest podanie danych dotyczących rodziców/prawnych opiekunów ucznia. A zatem przedmiotową regulację należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 90t ust. 4 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 122/VIII/19 Rady Miasta Żory z dnia 13 czerwca 2019 r. w sprawie ustanowienia i przyjęcia zasad udzielania stypendiów Prezydenta Miasta Żory dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak