



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.7.14.2015.MS1

URZĄD MIASTA BOLESŁAWIEC
SEKRETARIAT
Wpł. 31.07.2015
L.dz. _____

Wrocław, 28 lipca 2015 r.

Urząd Miasta Bolesławiec
Sekretariat

16553.2015.DGK

Wpłynęło dn. 31-07-2015

Przyjęto przez:

Anna Troszczyńska



00V00HM2H

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie

URZĄD MIASTA
BOLESŁAWIEC
Wpł. 03.08.2015
Recepcja
ORGANÓW SAMORZĄDU MIEJSKIEGO

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miasta Bolesławiec nr X/137/2015 z 24 czerwca 2015 r. w sprawie zasad udzielania stypendiów za wyniki w nauce i inne osiągnięcia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych w całości.

UZASADNIENIE

Na sesji 24 czerwca 2015 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miasta podjęła uchwałę nr X/137/2015 w sprawie zasad udzielania stypendiów za wyniki w nauce i inne osiągnięcia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych (dalej powoływana jako: **Uchwała**). Postanowienia merytoryczne uchwalonego aktu zostały ujęte w Załączniku nr 1 do Uchwały nr X/137/2015 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 24 czerwca 2015 r. – *Regulamin stypendialny za wyniki w nauce i inne osiągnięcia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych* (dalej powoływany jako: **Załącznik**) oraz przyjętych do niego Załącznikach nr 1 i 2.

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Prezydent Miasta Bolesławiec przedłożył Uchwałę Wojewodzie Dolnośląskiemu 29 czerwca 2015 r. za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

Weryfikacja Uchwały w kontekście art. 91 ustawy samorządowej doprowadziła do stwierdzenia, iż została ona podjęta w całości z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 1 i 4 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572, ze zm.), art. 31 ust. 3 ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 715) oraz art. 7b ust. 3 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 406, ze zm.).

Przywołana w podstawie prawnej Uchwały norma art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że jednym z obszarów należących do wyłącznej właściwości rady gminy **jest podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów**. W orzecznictwie (m.in. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 178/09, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) podnosi się, iż przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne niż ustawa o samorządzie gminnym, przekazują gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalania zasad udzielania przedmiotowych stypendiów. Akcentuje się również, że dla prawidłowego wykonywania tych zadań niezbędna jest wyraźna podstawa ustawowa.

W realiach analizowanej sprawy istotną kwestią jest to, że w § 2 ust. 1 Załącznika Legislatorski lokalny przesądził, iż stypendia będą przyznawane w dwóch kategoriach: 1) za wyniki w nauce i 2) za wybitne osiągnięcia w dziedzinie nauki, sztuki lub sportu. Przedmiotowe rozróżnienie oraz obowiązujące przepisy prawa upoważniają z kolei do założenia, że należy brać pod uwagę świadczenia z trzech tytułów: za wyniki w nauce (za osiągnięcia w dziedzinie nauki), osiągnięcia w dziedzinie sztuki oraz osiągnięcia w dziedzinie sportu. Mając na uwadze stanowisko orzecznictwa w przedmiocie charakteru normy art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy

samorządowej należy w dalszej kolejności zauważyć, że każdemu z tych obszarów odpowiada odrębne upoważnienie ustawowe przyznane radzie gminy właściwymi przepisami:

- za wyniki w nauce (osiągnięcia w dziedzinie nauki) – art. 90t ust. 4 w zw. z 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty;
- za osiągnięcia w dziedzinie sztuki – art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz
- za osiągnięcia w dziedzinie sportu – art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

W świetle powyższego należy wskazać, że Uchwała stanowi *de facto* kompilację realizacji różnych upoważnień ustawowych. Powinnością Organu Nadzoru stało się więc zweryfikowanie kompleksowości oraz poprawności realizacji poszczególnych umocowań. Punktem odniesienia jest tutaj standard poprawnej legislacji, w myśl którego udzielone upoważnienie do wydania aktu wykonawczego należy zrealizować w całości prawidłowo (§ 119 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908).

Mając na względzie powyższe uwagi natury wprowadzającej należy wskazać, że w realiach omawianej sprawy wyraźną podstawę ustawową stanowi przede wszystkim norma art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w myśl której: „*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.*”

Wierne przywołanie normy art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty miało na celu wskazanie, że rozważania w przedmiocie oceny poprawności realizacji udzielonego tam umocowania uchwałodawczego powinny równolegle uwzględniać rozwiązanie wyrażone w art. 90t ust. 1. Stosownie do tego przepisu: „*Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.*”

W związku z powyższym należy wskazać, że 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 Ustawy. Na gruncie Uchwały należy brać pod uwagę program wskazany w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Mając na względzie powyższe założenia, Wojewoda Dolnośląski wystosował do Przewodniczącego Rady Miasta zapytanie o wskazanie czy wśród uchwał podejmowanych przez Radę Miasta Bolesławiec funkcjonuje akt przyjęty na podstawie art. 90t ust. 1 Ustawy. W odpowiedzi na powyższe w piśmie z 22 lipca 2015 r., znak: OR.II.0004.68.2015, doręczonym faksem 27 lipca 2015 r., wskazano, że **Rada Miasta nie podejmowała aktów na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty**. Wskazano tutaj, że miejskie szkoły biorą udział w dolnośląskim systemie wspierania uzdolnień, którym koordynuje Dolnośląskie Centrum Wspierania Uzdolnień przy Dolnośląskim Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Informacji Pedagogicznej we Wrocławiu. Kolejne miejskie jednostki oświatowe w ramach programu zdobywają Certyfikat Szkoły Wspierającej Uzdolnienia. W ocenie Przewodniczącego Rady Miasta wypełnia to wymóg wskazany w art. 90t ustawy o systemie oświaty.

Ze względu na powyższe należy wskazać, że brak poprzedzenia podjęcia Uchwały przyjęciem programu z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, stanowi istotne naruszenie prawa. Przesądza to o nieważności postanowień Uchwały realizujących upoważnienie z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Stanowisko w tym zakresie znajduje oparcie w orzecznictwie. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 23 października 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 895/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wskazano że: „*Istotne jest to, że uchwała (...) dotycząca zasady udzielania stypendium dla szczególnie uzdolnionych uczniów nie została poprzedzona ustanowieniem aktu określającego program wspierania edukacji. Wskazać należy bowiem, iż jedynie działając w oparciu o wspomniany program, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów, stanowiącej akt prawa miejscowego. W przepisie art. 90t ust. 4 omawianej ustawy, ustawodawca wskazał bowiem jednoznacznie, iż szczegółowe warunki udzielenia pomocy stypendialnej organ stanowiący określić może w przypadku przyjęcia programu, o którym mowa w ust. 1. Bez uprzedniego przyjęcia wspomnianego programu, organ nie jest zatem uprawniony do podjęcia uchwały w przedmiocie wskazanym w art. 90t ust. 4 ustawy.*”

Reasumując, uregulowania Uchwały przyjęte w zakresie stypendiów dla uzdolnionych uczniów (za wyniki w nauce oraz osiągnięcia w dziedzinie nauki), dotknięte są wadliwością przesądającą o ich nieważności.

Przechodząc do postanowień Uchwały dotyczących stypendium za osiągnięcia w dziedzinie sztuki, należy wskazać że należy brać tutaj pod uwagę następujące passusy Załącznika: § 1, § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, § 7, § 9 ust. 1 pkt 2, § 11, tytuł Załącznika nr 1 do Regulaminu stypendialnego za wyniki w nauce i inne osiągnięcia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych, tytuł Załącznika nr 2 do Regulaminu stypendialnego za wyniki w nauce i inne osiągnięcia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych **każdorazowo we fragmencie „(...) sztuki(...)”** oraz część C Załącznika nr 2 do Regulaminu stypendialnego za wyniki w nauce i inne osiągnięcia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych we fragmencie: „(...)artystycznych i (...)”.

Zgodnie z art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej rada gminy określa uchwałą szczegółowe warunki i tryb przyznawania stypendiów osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami oraz ich wysokość, mając na uwadze wspieranie rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami. Równolegle trzeba też zaznaczyć, iż przyznawanie przedmiotowych świadczeń pozostawione jest uznaniu jednostki samorządu terytorialnego (co wynika jednoznacznie z art. 7b ust. 1). Konfrontując zakres upoważnienia wyrażonego w art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z unormowaniami Uchwały należy wskazać, że Rada Miasta nie uwzględniła wszystkich elementów delegacji ustawowej. Nie wskazała wysokości stypendiów oraz nie odniosła się do kwestii wspierania poprzez przyznawane stypendia rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami. Analiza treści Załącznika pozwala stwierdzić, iż przyjęto regulacje w zakresie szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów. Tym samym fragmentaryczne zrealizowanie umocowania ustawowego wyrażonego w art. 7b ust. 3 przesądza o nieważności postanowień Załącznika odnoszących się do stypendiów za osiągnięcia w dziedzinie sztuki.

Uchwała obejmuje swoim zakresem również materię dotyczącą stypendium sportowego. Wynika to z następujących fragmentów Załącznika: § 1, § 2 ust. 1 pkt 2, § 2 ust. 3, § 7, § 9 ust. 1 pkt 2, § 11, tytuł Załącznika nr 1 do Regulaminu stypendialnego za wyniki w nauce i inne osiągnięcia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych, tytuł Załącznika nr 2 do Regulaminu stypendialnego za wyniki w nauce i inne osiągnięcia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych **każdorazowo we fragmencie „(...) lub sportu(...)”** oraz § 9 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „(...)sportowe(...)”.

Problematyka stypendium sportowego jest szczegółowo uregulowana w ustawie o sporcie. Kluczowe znaczenie ma tutaj przepis art. 31, który stanowi że: „1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe **stypendia sportowe** oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. 2. Stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek. 3. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, **szczególne zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.**”

W orzecznictwie (w tym zakresie uzasadnienie do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 169/14, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) przyjmuje się, że regulacja art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie stanowi lex specialis w stosunku do art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy samorządowej. Stąd rada gminy może ustanawiać stypendia za osiągnięcia w sporcie w oparciu o normę wyprowadzoną z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, która precyzuje zapis unormowania ogólnego z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym.

W poszczególnych postanowieniach Załącznika Legislador lokalny unormował szczególne warunki (szczegółowe zasady i tryb) przyznawania świadczeń powiązanych z osiągnięciami w dziedzinie sportu - § 7 oraz § 9 pkt 2. Fakt, iż uregulowane świadczenia kierowane są do określonej grupy odbiorców nie pozbawia je charakteru nadanego przepisem art. 31 ustawy o sporcie ze wszystkimi konsekwencjami. W związku z tym należy zauważyć, że upoważnienie przyznane Radzie Miasta przepisem ustawy o sporcie nie zostało kompleksowo zrealizowane. Pominięto bowiem tutaj kwestię szczegółowych zasad i trybu pozbawienia stypendiów za osiągnięcia sportowe jak również ich rodzaje oraz wysokość. Ponadto nie wzięto pod uwagę znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego.

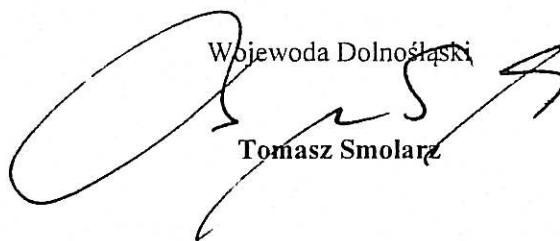
Z powyższych wywodów wynika, że każde z trzech wskazanych upoważnień ustawowych zostało nieprawidłowo uregulowane w Uchwale. Tym samym Uchwała w całości stanowi istotne naruszenie prawa i wymaga orzeczenia o nieważności. Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że w działalności uchwałodawczej należy respektować kolejny standard poprawnej legislacji, w myśl którego na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydawany jest jeden akt (co wynika z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Należy więc unikać w pracach uchwałodawczych stanów realizacji różnych delegacji ustawowych w jednej uchwale.

Celem wskazania kolejnych mankamentów, które nie mogą pojawiać się w następnych aktach dotyczących zagadnień, które stały się przedmiotem Uchwały, należy zwrócić uwagę na następujące rozwiązania. Ustalając kryteria kwalifikujące uczniów do ubiegania się o określone stypendia Rada Miasta wprowadziła konieczność uzyskania określonej oceny z zachowania: wzorowej lub bardzo dobrej (§ 4 ust. 1 pkt 1, § 5 ust. 1 pkt 1 Załącznika). Na ocenę zachowania wskazuje również Załącznik nr 2 do Regulaminu stypendialnego za wyniki w nauce i inne osiągnięcia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych (w części II. 1). Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, iż Rada Miasta wprowadziła dodatkowy warunek otrzymania stypendium. Warunek ten nie pozostaje jednak w związku z wynikami w nauce oraz innymi osiągnięciami w dziedzinie nauki i sztuki. Takie rozwiązanie jest nie do pogodzenia z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w motywach uzasadnienia wyroku z 14 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Gl 25/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, wskazał że w świetle art. 90t Ustawy jedynie kategoria bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Solidaryzując się z tym poglądem należy wskazać, iż wprowadzanie dodatkowej podstawy do ubiegania się o świadczenia w postaci posiadania oceny z zachowania na określonym poziomie, jest zabiegiem stanowiącym istotne naruszenie prawa. Uwaga powyższa jest aktualna także na gruncie aktów podejmowanych na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W powyższym stanie rzeczy niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze jest uzasadnione pod względem faktycznym i prawnym. Tym samym czyni zadość wymogowi wskazanemu w art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski

Tomasz Smolarz