

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.88.2018.EC

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/328/18 Rady Miasta Sejny z dnia 1 października 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania stypendiów motywacyjnych.

UZASADNIENIE

W dniu 1 października 2018 r. Rada Miasta Sejny podjęła uchwałę Nr LVIII/328/18 w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania stypendiów motywacyjnych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 października 2018 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż jej zapisy w sposób istotny naruszają obowiązujące przepisy prawa, tj. art. 18 ust. 2 pkt 14 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 2 listopada 2018 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Na wstępie należy wskazać, iż Rada Miasta Sejny, przepisem § 13 ww. uchwały, nadała jej charakter aktu prawa miejscowego, przewidując jej wejście w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Zakwalifikowanie przedmiotowej uchwały do grupy aktów prawa miejscowego, wymaga zatem ustalenia, czy organ stanowiący Miasta Sejny posiadał należyte upoważnienie do jej podjęcia.

Zdaniem organu nadzoru, przywołany w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, stanowi wyłącznie normę kompetencyjną, określającą właściwość przedmiotową organu, nie stwarzając jednakże samodzielnej podstawy do wydania przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze

działania danej jednostki (tak: wyrok NSA z dnia 16 maja 2001 r., sygn. akt II SA 2622/2000, ONSA 2002/3, poz. 114).

Także w wyroku z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 178/09, wydanym na tle obowiązywania ustawy o samorządzie gminnym, Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, iż *„przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego, co przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne niż ustawa o samorządzie gminnym przekazą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalenia zasad udzielania przedmiotowych stypendiów”*.

Zatem, kompetencję rady miasta do podjęcia uchwały określającej zasady udzielania stypendiów dla uczniów i studentów uzależniono od przepisu szczególnego, zawierającego wyraźne upoważnienie do działania w tym zakresie.

Regulacje dotyczące stypendiów dla uczniów nie mogą - tak jak w kwestionowanych przez organ nadzoru postanowieniach uchwały - zostać określone wyłącznie na podstawie ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa.

Rada Miasta Sejny nie przywołała w podstawie prawnej przepisu szczególnego, który przyznawałby jej kompetencję do podjęcia przedmiotowego aktu.

Zasadnym jest zatem wskazanie, że upoważnienie dla organu stanowiącego do podejmowania uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów, zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym nie jest samodzielną ani wystarczającą podstawą do podejmowania takich uchwał.

Przepisem szczególnym, zdaniem organu nadzoru, upoważniającym do stanowienia przepisów w wyżej wymienionym zakresie, może być art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018r. poz. 1457 z późn. zm.), który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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.

Jednostki samorządu terytorialnego zainteresowane wspieraniem edukacji poprzez przyznanie uczniom stypendiów, winny na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, uchwalić programy wspierania edukacji zorientowane na wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero przyjęcie powyższych programów, przewidujących udzielanie pomocy, stwarza możliwość określenia w odrębnej uchwale (podjętej na podstawie art. 90t ust. 4 ww. ustawy) szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu pomocy, w tym stypendiów dla uzdolnionych uczniów, jak również trybu postępowania w tych sprawach. Uchwała precyzująca powyższą materię, jako akt powszechny, generalny i abstrakcyjny, stanowi akt prawa miejscowego podlegający ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zatem biorąc powyższe pod uwagę, regulacje dotyczące stypendiów dla uczniów nie mogą - tak jak w kwestionowanej uchwale - zostać określone wyłącznie na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i w oderwaniu od przedstawionej wyżej procedury.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, iż zgodnie z postanowieniami kwestionowanej uchwały, stypendium może być przyznane uczniom klas IV-VIII uczącym się w szkołach podstawowych prowadzonych przez miasto Sejny. Tym samym Rada Miasta Sejny pominęła uczniów będących mieszkańcami Miasta, którzy uczęszczają do szkół na terenie innej gminy, bądź do szkół prowadzonych przez inny organ.

Zdaniem organu nadzoru system wspierania edukacji dzieci i młodzieży winien traktować wszystkich uczniów, którzy mieszcza się w kręgu uczniów klas uczniom klas IV-VIII, zamieszkałych na terenie Miasta Sejny, na tych samych zasadach. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1465/09) *„Przedsięwzięcie o skali lokalnej mające na celu wsparcie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży musi zapewnić równe traktowanie mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej.”*

Rada Miasta Sejny jest związana zasadą wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną. Zgodnie zaś art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Z uwagi na powyższe, należy stwierdzić, iż krąg osób uprawnionych do uzyskania wsparcia ze środków pozostających w dyspozycji gminy powinien **ograniczać się do jej mieszkańców.**

Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania kręgu osób uprawnionych, wskazując jako przesłankę fakt uczenia się w szkołach podstawowych prowadzonych przez miasto Sejny, a nie fakt bycia jego mieszkańcem.

Wskazać w tym miejscu należy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015r., sygn. akt II SA/Ol 1319/14: *„Przedmiotowa uchwała może mieć jedynie charakter lokalny i może dotyczyć wyłącznie lokalnej wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy powiatu (...). Natomiast w rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała, na co słusznie zwrócił uwagę Wojewoda, z jednej strony wykluczyła młodzież i dzieci, które są mieszkańcami powiatu (...), ale uczęszczają do szkół ponadgimnazjalnych innych niż prowadzone przez powiat (...). Z drugiej strony uchwałą tą niezasadnie objęto młodzież i dzieci, które w ogóle do tej wspólnoty samorządowej nie należą. Organy powiatu (...) błędnie odczytały intencję ustawodawcy. Art. 90t nie ma na celu promowania szkół prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, jak to wyjaśniono w treści samej uchwały. Program lokalny ma wspierać wszystkie uzdolnione młodzież i dzieci zamieszkałe na danym obszarze.”*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 800/14, również przyjął takie stanowisko: *„Z zaskarżonej uchwały (załącznika) wynika natomiast, że umożliwia ona otrzymanie stypendium także przez osoby, które nie są mieszkańcami Gminy, czyli nie wchodzi 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.”*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia z dnia 24 listopada 2011 r. uznał: *„Rację ma także organ nadzoru uznając (...), że przedmiotowa uchwała narusza zasadę równego traktowania mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej, niezasadnie pomijając uczniów uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym nie jest Powiat.”* (sygn. akt III SA/Gd 394/11).

Za błędne należy również uznać zapisy § 8 ust. 2, w których to Rada nałożyła dyrektorów obowiązek niezwłocznego, po klasyfikacji śródrocznej i końcowej, nie później

jednak niż 5 dni przed zakończeniem semestru i roku szkolnego, złożenia propozycji listy uczniów (wraz z danymi osobowymi), zasługujących na przyznanie stypendiów motywacyjnych i spełniających warunki § 6 regulaminu. Jak już wcześniej wykazano, program nie może być skierowany jedynie do uczniów szkół prowadzonych przez Miasto Sejny, a to uniemożliwia organowi stanowiącemu nałożenie jakichkolwiek obowiązków na dyrektorów szkół prowadzonych przez inne organy.

W ocenie organu nadzoru dodanie, w załączniku Nr 2 do uchwały, do wymogów informacji osobistych podania numeru PESEL wnioskodawcy wykracza poza granice kompetencji przyznanych organowi gminy. W art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.) określono, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Należy zatem przyjąć, że elementami umożliwiającymi określenie, kto jest mieszkańcem gminy, a kto nim nie jest, są: imię i nazwisko, jako niezbywalne prawa człowieka bezpośrednio dotyczące jego integralności fizycznej i psychicznej oraz indywidualności, mogące jednoznacznie zidentyfikować daną osobę, a także adres danej osoby, pod którym ona przebywa z zamiarem stałego pobytu. Numer PESEL nie jest ani warunkiem, ani przesłanką bycia mieszkańcem gminy jak również nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Wprowadzenie obowiązku podania numeru PESEL stanowi nieuprawnionym przyjęcie przez organ stanowiący dodatkowych kryteriów nieprzewidzianych ustawowo, które nie służą określeniu mieszkańca gminy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/328/18 Rady Miasta Sejny z dnia 1 października 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania stypendiów motywacyjnych jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miasta Sejny

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

