

Warszawa, 16 czerwca 2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-S.4131.7.2018.AC

**Rada Miejska
w Łochowie**

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/423/2018 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu Stypendialnego Gminy Łochów” dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łochów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2018 r. Rada Miejska w Łochowie podjęła uchwałę Nr LX/423/2018 w sprawie przyjęcia „Programu Stypendialnego Gminy Łochów” dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łochów. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994) oraz art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2017 poz. 2198, z późn. zm.).

W dniu 11 czerwca 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Miejskiej w Łochowie o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, dalej „u.s.o.”, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Z kolei w myśl art. 90t ust. 4 u.s.o., w przypadku przyjęcia programu, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki 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.

Z powyższego wynika, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Programy o jakich mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. mogą być jedynie aktami ramowymi określającymi wytyczne dotyczące sposobu postępowania w danym zakresie, odnoszące się do organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego i ewentualnie jej jednostek organizacyjnych. Następnie w oparciu o taki program organ stanowiący powinien w odrębnej uchwale określić szczegółowe warunki, zakres oraz tryb wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 394/11, czy też wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 895/12).

Z przeprowadzonej analizy przytoczonej podstawy prawnej jak i treści kwestionowanej uchwały wynika, że zamiarem Rady Miejskiej w Łochowie było jednoczesne ustalenie zarówno programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, jak też ustalenie zasad przyznawania stypendium Burmistrza Łochowa w tym zakresie. Należy podkreślić, że do programu odnosi się wyłącznie § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, który określa cele programu i ust. 3 § 1 ww. załącznika poprzez wskazanie form realizacji. Uregulowanie to jest niewystarczające i fragmentaryczne. W ocenie organu nadzoru nie można więc uznać, że program, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o., został przyjęty i opracowany przez Radę Miejską w Łochowie, a brak programu oznacza bezprzedmiotowość zasad odnoszących się do jego realizacji.

Należy podkreślić, że załącznik zaskarżonej uchwały w paragrafach od 2 do 6 normuje kwestie dotyczące stypendium, kryteria i zasady jego przyznawania, trybu składania wniosków czy też sprawy dotyczące komisji stypendialnej, a więc w rzeczywistości określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży.

W ocenie organu nadzoru jak i przytoczonych powyżej wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wynika, że rada nie może realizować delegacji wynikającej z art. 90t ust. 4 u.s.o. bez wcześniejszej realizacji zapisów wynikających z art. 90t ust. 1 ww. ustawy. Wynika to wprost z brzmienia art. 90t ust. 4 u.s.o.: „w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1.” Musi być w takiej sytuacji zachowany chronologiczny ciąg przy podejmowaniu aktów prawnych, ponieważ uchwała podjęta na podstawie art. 90t ust. 1 u.s.o. jest dokumentem programowym, będącym aktem o charakterze wewnętrznym, a uchwała wypełniająca delegację z art. 90 t ust. 4 u.s.o. jest aktem prawa miejscowego podlegającym publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wobec powyższego kompetencje te nie mogą zostać zrealizowane w jednym akcie prawnym, czyli jednej uchwale organu podjętej przez organ stanowiący. Uchwała określająca szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakres tej pomocy, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze, powinna być realizacją zagadnień programowych określonych w uchwale podjętej na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o.

Niezależnie od powyższego naruszenia prawa organ nadzoru zauważa, że niektóre przepisy załącznika zawierają rozwiązania niezgodne z prawem.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Łochowie postanowiła, że *przyjmuje się „Program Stypendialny Gminy Łochów” dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łochów w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.* Podobne zapisy znalazły się w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały – *„tworzy się Program Stypendialny Gminy Łochów zwany dalej „Programem” wspierający edukację uzdolnionych uczniów uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łochów”* oraz w § 2 ust. 1 niniejszego załącznika – *„stypendium przeznaczone jest dla uczniów szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łochów”.*

Stwierdzić należy, że przytoczone powyżej regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 90t ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 90t ust. 4 u.s.o. Powyższe oznacza, że objęci systemem stypendialnym zostali jedynie uczniowie uzdolnieni uczęszczający do szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łochów, pomijając tym samym uczniów uzdolnionych będących mieszkańcami gminy i uczęszczających do innych, np. publicznych szkół prowadzonych przez stowarzyszenia lub inne jednostki samorządu terytorialnego, bądź niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych. Ponadto oznacza to, że o stypendia

motywacyjne mogą ubiegać się uczniowie uczęszczający do szkół prowadzonych przez Gminę, bez względu na miejsce zamieszkania. Takie ustalenie kręgu osób uprawnionych z jednej strony wykracza poza zakres, w którym gmina może realizować swoje kompetencje, z drugiej zaś pomija część wspólnoty.

Organ nadzoru podkreśla, że mieszkańcy gminy, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994), tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. W myśl art. 7 ust. 1 ww. ustawy do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w sprawach edukacji publicznej (pkt 8). Z kolei z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Mając na uwadze treść powyższych przepisów należy podkreślić, że gmina wykonując zadania własne jest władna czynić to tylko w takim zakresie w jakim zmierza do zaspokajania potrzeb wspólnoty, którą tworzą jej mieszkańcy. Umożliwiając przyznanie stypendiów osobom, które nie zamieszkują na terenie gminy, a więc nie wchodzą w skład wspólnoty samorządowej, dodatkowo w sytuacji pozbawienia tego uprawnienia części członków wspólnoty samorządowej, w sposób istotny i rażąco narusza prawo. Takie ustalenie zakresu podmiotowego adresatów uchwały nie koresponduje z istotą zadań własnych wynikającą z postanowień Konstytucji. Ponadto pominięcie uczniów – mieszkańców Gminy uczących się w szkołach prowadzonych przez inne jednostki samorządu terytorialnego, stowarzyszenia czy też uczęszczających do szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, narusza zasadę równości (wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1465/09, Lex nr 595153, czy też wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 800/14, Lex nr 1605592).

Organ nadzoru zauważa również, że w Programie Stypendialnym Gminy Łochów, stanowiącym załącznik do uchwały, brak jest jasnych i czytelnych kryteriów przyznawania stypendium w odniesieniu do stypendium za wyniki w nauce. W § 3 ust. 1 Programu mowa jest, że „stypendium za wyniki w nauce otrzymuje uczeń, który uzyskał najlepsze wyniki w nauce w danej szkole”. Rada Miejska w Łochowie powinna konkretnie i w sposób jasny ustalić kryteria, których spełnienie umożliwi przyznanie stypendium. Powinny być one obiektywne i możliwe do zweryfikowania na przykład poprzez powiązanie ich ze średnią ocen uzyskiwaną przez ucznia. Rada nie zrealizowała więc ustawowego wymogu określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy (art. 90t ust. 4 u.s.o.). Przyjęte uregulowania nie czynią bowiem zadość wymaganiom

jasności prawa, przez co powodować mogą wątpliwości interpretacyjne wśród ich odbiorców. Ponadto wskazanie w § 3 ust. 4 Programu, że „szkoła może zgłosić maksymalnie dwóch kandydatów”, narusza konstytucyjną zasadę równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP, ponieważ w jednej szkole kryteria przyznania stypendium może spełniać więcej niż dwóch kandydatów. Wówczas każdy z nich jako mieszkaniec gminy i członek wspólnoty samorządowej ma prawo do otrzymania stypendium.

Ponadto w § 6 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały, Rada Miejska w Łochowie wskazała, że „wnioski o stypendium kwalifikuje Komisja Stypendialna powołana przez Burmistrza Łochowa” (ust. 2) i „Komisja Stypendialna sporządza protokół z posiedzenia, zawierający listę stypendystów oraz propozycję przyznanych kwot” (ust. 3). Organ nadzoru zauważa, że rozdział kompetencji znajduje swoje umocowanie w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro ustawa zasadnicza wyodrębnia stanowiące i wykonawcze organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że kompetencje, jakie zostały ustawowo przyznane jednemu z tych organów, nie mogą być realizowane przez drugi z nich. Powyższy podział został uszczegółowiony w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, która w art. 15 określa, że organem stanowiącym jest rada gminy, natomiast w art. 26 ust. 1 wskazuje, że organem wykonawczym jest wójt. Zgodnie z określonym ustawowo zakresem właściwości, rada gminy, jako organ kolegialny, jest uprawniona do podejmowania działań związanych ze stanowieniem lub kontrolą, nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału kompetencji organów samorządowych. Uchwała zobowiązująca Burmistrza Łochowa do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez radę zadania, wkracza w istocie w kompetencje organu wykonawczego gminy. Każda ingerencja rady w sferę wykonawczą pozbawiona jest podstaw prawnych. Wykonywanie uchwał Rady należy zakwalifikować jako jedną z podstawowych kompetencji, a zarazem obowiązków wójta, niewątpliwie do autonomicznej sfery jego działalności należy określić sposób wykonywania uchwał (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/OI 547/2009). Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że mocą § 6 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały ustanowiono Komisję Stypendialną, która wprawdzie jest powoływana przez Burmistrza Łochowa, jednak Rada poprzez sam obowiązek powołania tej komisji, z góry narzuciła organowi wykonawczemu sposób w jaki będzie wykonywał przedmiotową uchwałę. Nie negując samej możliwości powołania komisji stypendialnej, należy zauważyć, że ewentualne

podjęcie działań w tym zakresie powinno nastąpić wyłącznie na podstawie swobodnej decyzji wójta, który uzna, że powołanie takiej komisji przyczyni się do prawidłowego wykonania uchwały. Z art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. w zw. z art. 90t ust. 4 u.s.o. nie wynika prawo do powoływania przez radę jakichkolwiek ciał o charakterze opiniodawczym. Działanie takie należy uznać za przekroczenie ustawowego upoważnienia, stojące w sprzeczności zarówno z ustawą, jak i zasadami prawidłowej legislacji.

Również jako wykraczającą poza ramy upoważnienia zawartego w ww. przepisach ustawy o systemie oświaty należy ocenić regulację zawartą przez Radę Miejską w Łochowie w § 5 ust. 4 załącznika do uchwały wskazującą, że „wzór wniosku stanowi załącznik do niniejszego programu”. Brak jest podstaw prawnych do określenia przez Radę w drodze uchwały wzoru takiego wniosku. Z tego powodu ww. zapis uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane Radzie Miejskiej w Łochowie, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania na podstawie i w granicach konkretnego przepisu upoważniającego i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, każda norma kompetencyjna musi być realizowana zgodnie z regułami stanowienia prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze interpretowany przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa publicznego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Mając powyższe na względzie uchwała Nr LX/423/2018 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu Stypendialnego Gminy Łochów” dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łochów istotnie narusza prawo, a wielość błędów powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Łochów przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sijera