

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.43.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 363/XXXIX/23 Rady Gminy Zambrów z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zambrów oraz szkół ponadpodstawowych o uprawnieniach szkół publicznych, których uczniowie są zamieszkali na terenie Gminy Zambrów.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 27 stycznia 2023 r. Rada Gminy Zambrów podjęła uchwałę Nr 363/XXXIX/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 stycznia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 10 lutego 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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 jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 90t ust. 4 w zw. z art. 90t ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230).

Stosownie do art. 90t ust. 4 ww. ustawy, 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.

Zgodnie natomiast z art. 90t ust. 1 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy:

- 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży;
- 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Z treści powyższych przepisów, odczytywanych łącznie, wynika, iż ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do stworzenia dokumentu programowego, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji. Dopiero wówczas w oparciu o uchwalony program organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego powinny określić warunki, zakres oraz tryb udzielania pomocy dzieciom i młodzieży.

Przepis art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty należy więc traktować jako podstawę do tworzenia planów działania danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Natomiast art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty upoważnia do tworzenia aktu prawa miejscowego, określającego 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 ocenie organu nadzoru, organ stanowiący nie może zrealizować upoważnienia wynikającego z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty bez wcześniejszej realizacji art. 90t ust. 1 ww. ustawy, a więc bez przyjęcia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Jak wynika z informacji udzielonych przez Radę Gminy Zambrów, nie podjęto do tej pory uchwały przyjmującej program, o którym mowa w 90t ust. 1 ustawy. W takiej sytuacji należy przyjąć, że Rada Gminy Zambrów nie była uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów.

Nie może stanowić podstawy do uchwalenia regulacji stypendialnej przywołany przez Radę w podstawie prawnej omawianej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tą regulacją do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Przepis ten ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Powołany przepis może więc stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia wskazanych kwestii tylko łącznie z inną normą prawa materialnego o randze ustawowej, a podstawa taka może być zawarta w ustawie o samorządzie gminnym lub w ustawach szczególnych. Nie stwarza natomiast samodzielnej podstawy do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy.

Powyższe potwierdza analiza zmian stanu prawnego, z której wynika, że do czasu wejścia w życie tego przepisu ustawa o samorządzie gminnym zawierała jedynie art. 18 ust. 2 pkt 14a, który był przepisem kompetencyjnym wyznaczającym organ właściwy do określenia zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, nie określał on natomiast samego mechanizmu przyznawania tego stypendium. Przepis art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, oprócz wprowadzenia nowego mechanizmu przyznawania stypendium, zmienił również charakter prawny uchwał podejmowanych w tym przedmiocie w ten sposób, że pozbawił rady gmin możliwości przyznawania stypendium wyłącznie na podstawie przepisu kompetencyjnego czyli art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym.

Taki pogląd prezentowany jest w jednolitym w tym zakresie orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 734/20, wyjaśnił, iż uchwalenie regulacji stypendialnej w oparciu o niesamoistną podstawę prawną, bez poprzedzenia jej aktem, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w sposób istotny narusza prawo, co prowadzić musi do stwierdzenia jej nieważności w całości na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi. Rada gminy powinna więc w pierwszej kolejności przyjąć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawie o systemie oświaty. Dopiero w następstwie przyjęcia powyższego aktu i w celu jego realizacji, rada określa szczegółowe warunki, na jakich jest udzielana stosowna pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach (podobnie wyroki NSA z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 178/09, i z dnia 12 czerwca 2018 r., sygn. akt I OSK 379/18, oraz wyroki WSA w Olsztynie z 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 486/20 i WSA w Gdańsku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 521/19).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru uznał za zasadne wskazać na następujące zapisy uchwały, w sposób istotny naruszające prawo.

Jak wynika z tytułu i treści § 1 uchwały oraz tytułu i treści § 1 załącznika do uchwały, Rada uchwaliła regulamin przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zambrów oraz szkół ponadpodstawowych o uprawnieniach szkół publicznych, których uczniowie są zamieszkali na terenie Gminy Zambrów. Wynika z tego, iż uprawnionymi do otrzymania takiego stypendium są:

1. uczniowie szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest gmina Zambrów, oraz
2. uczniowie szkół ponadpodstawowych o uprawnieniach szkół publicznych, zamieszkali na terenie Gminy Zambrów.

Taki sposób ustalony przez Radę kręgu uczniów uprawnionych do otrzymania stypendium prowadziłby do całkowitego wykluczenia uczniów pobierających naukę w gminie innej niż ta gmina, gdzie posiadają miejsce zamieszkania, i jest sprzeczne z brzmieniem art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz z art. 7 i art. 32 Konstytucji RP. Jedynym kryterium uzyskania takiej pomocy jest uzdolnienie ucznia. Program wsparcia powinien być ustalony w taki sposób, żeby zapewnić pomoc uczniom uzdolnionym wszystkim uczniom pobierającym naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania ucznia. Z pomocy korzystają uczniowie szkół działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na ich miejsce zamieszkania. Z regulacji ustawowej wynika, że nie jest istotne miejsce zamieszkania danego ucznia, lecz jedynie fakt, że pobiera naukę w szkole na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 64/21).

Ponadto, w ww. zapisach wskazano na możliwość ubiegania się o stypendium jedynie przez uczniów tych szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zambrów. Ten zapis również prowadzi do nieuzasadnionego wykluczenia części uczniów z możliwości uzyskania stypendium. Jak bowiem podkreślił WSA w Gliwicach w cytowanym wyżej wyroku z dnia 28 kwietnia 2021 r., ustawodawca nie wprowadził zróżnicowania z uwagi na organ prowadzący szkołę, do której uczęszcza uczeń. Ustawa nie różnicuje placówek oświatowych na szkoły prowadzone przez daną gminę (tzw. szkoły publiczne) i szkoły, których nie prowadzi dana gmina (czyli szkoły prywatne i inne szkoły publiczne – nie prowadzone jednak przez gminę). Uchwała programowa nie może wykluczyć uczniów szkół niepublicznych (prywatnych) a także publicznych szkół niesamorządowych. Uczniowie tych szkół bowiem z mocy ustawy znajdują się w kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy wynikającej z programu w formie stypendium.

Kolejnym warunkiem uzyskania stypendium, wprowadzonym omawianą uchwałą, jest uzyskanie co najmniej bardzo dobrej oceny z zachowania/sprawowania, o czym mowa w § 2 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały.

Organ nadzoru wyjaśnia, że nie można uzależniać przyznawania stypendiów dla dzieci i młodzieży szczególnie uzdolnionej od oceny z zachowania; przepis art. 90t ust. 4 ustawy *expressis verbis* stanowi, że stypendium jest formą wsparcia adresowaną do "uczniów uzdolnionych", posiadających konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/GI 426/19; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 322/19). Jedynie kategoria bycia uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce, powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Szczegółowe warunki udzielania stypendium powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych niż określone w ustawie kryterium.

Organ nadzoru podziela pogląd zaprezentowany w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/OI 273/21, w którym uznano, że warunek udzielenia wsparcia, jakim jest ocena z zachowania, nie może stanowić przesłanki przyznania stypendium na podstawie art. 90t ustawy o systemie oświaty. W świetle tych uregulowań, jedynie kryterium bycia uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce, powinno stanowić podstawę wsparcia uzdolnionego ucznia. Powołane przepisy nie wskazują na inne kryteria, czy też cechy, które pozwalałyby na promowanie uczniów. Rada gminy nie może więc wprowadzać żadnych innych, dodatkowych kryteriów, w tym związanych z oceną z zachowania. Szczegółowe warunki przyznawania nagród powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych za wybitne wyniki w nauce.

W § 2 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła o możliwości przyznania stypendium uczniom „którzy zajęli miejsca I-III w turniejach i rozgrywkach sportowych na szczeblu wojewódzkim, organizowanych w ramach wojewódzkiego współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży”, we spółzawodnictwie indywidualnym i zespołowym.

Taki zapis – zdaniem organu nadzoru – nie znajduje podstaw w art. 90t ust. 4 ustawy.

W przypadku stypendiów za osiągnięcia sportowe, właściwą podstawę do podjęcia uchwały stanowi art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 715); przepis ten, jako *lex specialis*, będzie miał zastosowanie przed przepisem art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a także przed normą zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jako normą *lex generalis*, która dotyczy zasadniczo wszelkich stypendiów dla uzdolnionych uczniów; reguluje on bowiem konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia okresowych stypendiów sportowych.

Mając na uwadze powyższe należy zgodzić się ze stanowiskiem dominującym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż warunki przyznawania stypendiów sportowych powinny zostać ustalone w odrębnej uchwale. Jeśli wolą rady gminy jest przyznanie uczniom stypendiów sportowych, określając zasady udzielania stypendiów dla uczniów rada zobowiązana jest do uwzględnienia art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, a tym samym również do określenia zasad i trybu pozbawiania stypendium sportowego oraz ich rodzajów i wysokości, co winna uczynić w drodze uchwały, której podstawę prawną stanowić ma właśnie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt II SA/OI 241/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 631/12).

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada określiła podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium: dla uczniów szkół podstawowych o stypendium takie mogą wystąpić dyrektorzy szkół, zaś dla uczniów szkół ponadpodstawowych – osoby zainteresowane, rodzice lub opiekunowie prawni ucznia.

Przede wszystkim niezrozumiałe jest rozróżnienie podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o stypendium w zależności od rodzaju szkoły, do której uczęszcza uczeń.

Po wtóre – określając tryb wyłaniania kandydatów do uzyskania stypendium dla uczniów szkół podstawowych, rada gminy w sposób istotny ograniczyła krąg podmiotów uprawnianych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium, wykluczając zwłaszcza w tym zakresie samych zainteresowanych uzyskaniem stypendium - tj. uczniów i ich opiekunów prawnych, co zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Krąg ten powinien być nieograniczony i z odpowiednim wnioskiem w tym zakresie powinien móc wystąpić każdy.

Z powyższym wiąże się ustalony w § 3 ust. 2 Regulaminu obowiązek złożenia wniosku na konkretnym formularzu, stanowiącym załącznik do Regulaminu. Zdaniem organu nadzoru, takie nie znajduje uzasadnienia. Wprowadzenie przez uchwałodawcę wzoru wniosku o przyznanie stypendium nie może stwarzać formalnej bariery lub istotnego utrudnienia w uzyskaniu należnej pomocy (stypendium/nagrody). W szczególności złożenie wniosku na takim wzorze nie może stanowić przesłanki warunkującej merytoryczne rozpoznanie wniosku (takie stanowisko znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/OI 961/20).

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Pouczenie

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 niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Zofia Silwonik

Otrzymuje:
Rada Gminy Zambrów