



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Poz. 5575

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.568.2019 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVII/129/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 4 lipca 2019 roku w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy uzdolnionym dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie Miasta Świętochłowice, dalej jako „uchwała” w całości - jako niezgodnej z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.), dalej jako „ustawa” i z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 4 lipca 2019 roku Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr XVII/129/19 w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy uzdolnionym dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie Miasta Świętochłowice. Szczegółowe warunki udzielania pomocy stanowią załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały zostały wskazane art. 18 ust. 2 pkt 14a, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 ust. 1 pkt 10a i ust. 4, art. 40 ust. 1 i art. 42 w związku z art. 91 i art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.) oraz art. 90t ust. 4 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 lipca 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie 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 kolei zgodnie z art. 90t ust. 4 ustawy *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*. 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.

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 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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 oczekiwać 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 zgodnie z art. 7 Konstytucji rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Ponadto rada gminy zobowiązana jest w całości wypełnić delegację ustawową. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej nie wypełnia w całości delegacji określonej w art. 90t ust. 4 ustawy. Delegacja zawarta w cytowanym przepisie obejmuje uprawnienie dla rady gminy do określenia szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach.

Tymczasem, jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa należy ocenić postanowienia § 7 ust. 7 oraz § 11 ust. 7 załącznika do uchwały. W ww. przepisach uchwały organ stanowiący Gminy wskazał, że *decyzja o przyznaniu stypendium (nagrody) nie jest decyzją w rozumieniu KPA, w związku z czym nie przysługuje od niej odwołanie*. Stypendia i nagrody, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Sprawa w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania stypendium dla uzdolnionych dzieci i młodzieży na podstawie przepisu aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie szczegółowego upoważnienia, zawartego w art. 90t ust. 4 ustawy, stanowi indywidualną sprawę administracyjną, której rozstrzygnięcie powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Co więcej, pozbawienie strony prawa odwołania się od decyzji, narusza art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierający fundamentalną zasadę postępowania administracyjnego – zasadę dwuinstancyjności.

Należy także zauważyć, że regulacja uchwały dotycząca przyznawania stypendiów oraz nagród jest niejasna i nieprecyzyjna. W § 7 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że *wnioski o przyznanie stypendiów rozpatruje i opiniuje Komisja Stypendialna*, zaś w § 7 ust. 4 tiret 3 Rada przyznała Komisji uprawnienie do ustalenia liczby stypendystów. Z kolei z § 7 ust. 7 załącznika do uchwały wynika, że decyzję o przyznaniu stypendium podejmuje Prezydent Miasta, uwzględniając przedstawione przez Komisję propozycje. Tożsama regulacja dotyczy zasad przyznawania nagród (§ 11 ust. 3 i ust. 7 załącznika do uchwały). W ocenie organu nadzoru podmiotem uprawnionym do przyznania stypendium jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, a nie komisja, która ma umocowanie do działania w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Co więcej, zgodnie z art. 61 §§ 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego *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. Tymczasem w § 4 ust. 2 oraz w § 10 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska przyznała uprawnienie do złożenia wniosku dyrektorowi szkoły/placówki oświatowej po uzyskaniu zgody rodziców/opiekunów prawnych lub pełnoletniego ucznia. W ocenie organu nadzoru dyrektor szkoły/placówki oświatowej nie posiada uprawnienia do złożenia wniosku o przyznanie stypendium/nagrody, nawet za zgodą rodzica/opiekuna prawnego/pełnoletniego ucznia. Dyrektor nie mieści się bowiem w pojęciu „strony postępowania”.

W konsekwencji powyższe uchybienia powodują, iż uchwała Rady Miejskiej w Świętochłowicach nie wypełnia w całości delegacji ustawowej wynikającej z art. 90t ust. 4 ustawy, bowiem nie reguluje w prawidłowy sposób trybu postępowania w sprawie przyznawania stypendium. Uchwała zawiera jednak również inne uchybienia.

Pomocą, zgodnie z art. 90t ustawy, mają być objęte uzdolnione dzieci i młodzież pobierające naukę na terenie Miasta Świętochłowice. Jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Uściślając, takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen czy też szczególne osiągnięcia w postaci udziału w konkursach, olimpiadach, turniejach. Rada gminy nie może natomiast wprowadzić żadnych dodatkowych kryteriów, na przykład związanych z innymi osiągnięciami czy cechami ucznia. Tymczasem w § 3 ust. 1 lit. b tiret 6, 7, 8 i 9 załącznika do uchwały Rada Miejska w Świętochłowicach określiła warunki przyznania stypendiów, które nie mogą być uznane za uzdolnienia dzieci i młodzieży. Tytułem przykładu, w § 3 ust. 1 lit. b tiret 6 premiuje się ucznia, który *prowadzi działalność społeczną na rzecz lokalnego środowiska szkolnego, rówieśniczego lub miejskiego*, zaś w § 3 ust. 1 lit. b tiret 8 załącznika do uchwały premiuje się ucznia, który *znacząco pomaga innym ludziom, szczególnie osobom starszym, chorym lub niepełnosprawnym*. Z kolei regulacja § 3 ust. 1 lit. b tiret 5 jest niejasna i nieprecyzyjna.

W § 4 ust. 3 tiret 2, 3 i 4 załącznika do uchwały wskazano, że *wnoszący o przyznanie stypendium powinien złożyć następujące dokumenty: - potwierdzoną przez dyrektora szkoły kopię świadectwa, - poświadczoną przez dyrektora szkoły lub pracownika przyjmującego wniosek, za zgodność z oryginałem kserokopie dyplomów, certyfikatów lub zaświadczeń potwierdzających osiągnięcia ucznia, - opinię dyrektora szkoły*. Zdaniem organu nadzoru przepis ten wykracza poza delegację art. 90t ust. 4 ustawy i rażąco narusza art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym *jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem*. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. To samo dotyczy § 10 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym zostało wskazane, że *szczególne osiągnięcia wymienione w ust. 1 (...) powinny zostać udokumentowane poprzez przedłożenie poświadczonych przez dyrektora szkoły/placówki oświatowej za zgodność z oryginałem kserokopii dyplomów, listów, świadectw, zaświadczeń itp.*, jak również regulacji pkt 10 załącznika nr 1 do załącznika nr 1 do uchwały oraz pkt 4 załącznika nr 2 do załącznika nr 1 do uchwały.

Regulacja § 5 ust. 1 uchwały oraz § 6 ust. 3 uchwały narusza zasadę przyzwoitej legislacji, albowiem w dwóch miejscach uchwały wskazane zostało, że o stypendium można ubiegać się po zakończeniu zajęć dydaktycznych.

Organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do określenia wysokości stypendium dla uzdolnionych uczniów. W świetle art. 90t ust. 4 ustawy powyższa kompetencja przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu. Tym samym regulacja § 6 ust. 2 załącznika do uchwały jest niezgodna z prawem.

Z kolei regulacja § 6 ust. 5 – ust. 9 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 90t ust. 4 ustawy. Rada Miejska w Świętochłowicach była uprawniona do określenia warunków udzielenia pomocy, form pomocy, jej zakresu i trybu postępowania w tych sprawach, a nie zasad postępowania po przyznaniu stypendium, w tym okoliczności powodujących wstrzymanie wypłaty stypendium, czy też procedury zwrotu stypendium.

Regulacja § 8, § 9 ust. 7, § 14 oraz § 16 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 90t ust. 4 ustawy.

W związku z regulacjami, zawartymi w art. 90t ust. 4 ustawy, uprawniającymi do ustalenia trybu postępowania w sprawach przyznania stypendium/nagrody uzdolnionym uczniom, istnieje podstawa prawna do żądania od aplikujących o stypendium/nagrody danych niezbędnych do prawidłowego ustalenia spełnienia przez uczniów warunków kwalifikujących ich do otrzymania takiego stypendium/nagrody. Tymczasem zgodnie z załącznikiem nr 1 do załącznika nr 1 do uchwały wymaga podania się od wnioskodawców numeru telefonu, daty i miejsca urodzenia, kontaktowego numeru telefonu, zaś zgodnie z załącznikiem nr 2 do załącznika nr 1 do uchwały wymaga się podania od wnioskodawców numeru telefonu, daty i miejsca urodzenia, telefonu, e-mailu. W ocenie organu nadzoru, wymóg podania ww. danych wnioskodawcy nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację uprawnienia wnioskodawcy do uzyskania stypendium/nagrody. Obowiązek podania ww. danych, 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. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE.L Nr 119).

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że uchwałą Nr XVII/128/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 4 lipca 2019 roku został przyjęty Lokalny Program Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży, którego adresatem są między innymi uczniowie szkół podstawowych. Tymczasem, zgodnie z postanowieniami uchwały stanowiącej przedmiot rozstrzygnięcia nadzorczego stypendia są przeznaczone dla uczniów klas VII–VIII szkół podstawowych. Rada Miejska w Świętochłowicach ograniczyła więc zakres podmiotowy osób uprawnionych do stypendiów w stosunku do zakresu podmiotowego wynikającego z uchwały Nr XVII/128/19.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że uchwała Nr XVII/129/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 4 lipca 2019 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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 licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**