



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Poz. 5576

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.569.2019 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/130/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 4 lipca 2019 roku w sprawie zasad przyznawania Stypendium Prezydenta Miasta za wybitne wyniki w nauce oraz szczególne osiągnięcia naukowe, artystyczne lub sportowe studentów zamieszkałych na terenie Miasta Świętochłowice, dalej jako „uchwała” w całości – jako niezgodnej z art. 96 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.), dalej jako „ustawa” i z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 32 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/130/19 w sprawie zasad przyznawania Stypendium Prezydenta Miasta za wybitne wyniki w nauce oraz szczególne osiągnięcia naukowe, artystyczne lub sportowe studentów zamieszkałych na terenie Miasta Świętochłowice. Zasady przyznawania stypendium 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. 12 pkt 10a, 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. 96 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. 96 ust. 1 ustawy *stypendium może być przyznane studentowi przez jednostkę samorządu terytorialnego*. Z art. 96 ust. 2 ustawy wynika, że *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa: 1) rodzaj stypendium; 2) kryteria i sposób przyznawania stypendium; 3) maksymalną wysokość stypendium, o którą może ubiegać się student; 4) warunki wypłacania stypendium*. Z kolei zgodnie z art. 96 ust. 3 ustawy *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może również określić warunki zwrotu stypendium i odstąpienia od żądania jego zwrotu*. Przepis art. 96 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 bezwzględna 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. Zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika zaś, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej nie wypełniła w całości delegacji określonej w art. 96 ustawy z przyczyn podanych poniżej.

Przede wszystkim w sposób wadliwy został określony zakres podmiotów uprawnionych do uzyskania stypendium. Zgodnie z § 2 ust. 1 lit. b i lit. c załącznika do uchwały *stypendium może zostać przyznane studentowi, który spełnia następujące warunki: student jest studentem stacjonarnych szkół publicznych: pierwszego stopnia, drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich oraz student nie przekroczył 25 roku życia.* W ocenie organu nadzoru ww. regulacja narusza art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Z przepisu art. 96 ustawy wynika, że stypendium może zostać przyznane studentowi. Ustawodawca nie czyni rozróżnienia na studentów studiów stacjonarnych, szkół publicznych, czy też nie określa kryterium wiekowego. Tymczasem, Rada Miejska w Świętochłowicach wyłączyła z kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania stypendium studentów studiów niestacjonarnych, studentów szkół niepublicznych, czy też studentów w wieku powyżej 25 roku życia. W ocenie organu nadzoru takie zróżnicowanie narusza nie tylko przepisy ustawy, ale również konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Rada Miejska wprowadzając ww. ograniczenia, naruszyła konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, a także doprowadziła do nieuzasadnionego uprzywilejowania studentów studiów stacjonarnych, studentów szkół publicznych oraz studentów w wieku do 25 lat. *Z przepisów Konstytucji wynika, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu publicznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Odstępstwa od zasady równości wobec prawa są dopuszczalne, jeśli spełniają trzy warunki: po pierwsze - są relewantne, tj. racjonalnie uzasadnione; po drugie - są proporcjonalne, a więc waga interesu, jakiemu służy zróżnicowanie musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów podmiotów, które zostaną naruszone; po trzecie - pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnym, uzasadniającymi różne traktowanie podmiotów podobnych* (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 roku, sygn. akt: U 17/97, Legalis nr 10435). W ocenie organu nadzoru studenci wszystkich rodzajów studiów (stacjonarnych i niestacjonarnych), wszystkich rodzajów szkół (publicznych i niepublicznych) oraz bez zróżnicowania wiekowego powinni mieć prawo do równych, zagwarantowanych konstytucyjnie oraz ustawowo uprawnień związanych z faktem posiadania statusu studenta. Rada Miejska w Świętochłowicach przyznając studentom stacjonarnych szkół publicznych, którzy nie ukończyli 25 lat stypendia, zróżnicowała podmioty będące studentami, naruszając nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa, z którego wynika, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnic zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 roku, sygn. akt: U 7/87, Legalis nr 10018).

Jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa należy ocenić postanowienia § 6 ust. 7 załącznika do uchwały. W ww. przepisie uchwały organ stanowiący Gminy wskazał, że *decyzja o przyznaniu stypendium*

(...) *nie jest decyzją w rozumieniu KPA, w związku z czym nie przysługuje od niej odwołanie*. Tymczasem, stypendia, o których mowa w art. 96 ustawy, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Sprawa w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania stypendium dla studentów na podstawie przepisu aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie szczegółowego upoważnienia, zawartego w art. 96 ustawy, stanowi indywidualną sprawę administracyjną, której rozstrzygnięcie powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. *Rozstrzygnięcie o przyznaniu (lub odmowie) konkretnej osobie stypendium finansowanego ze środków publicznych na podstawie przepisów prawa miejscowego przybiera postać aktu administracyjnego mającego cechy decyzji, bez względu na to, jak zostanie ten akt formalnie nazwany. Nie nazwa tu decyduje, ale charakter czynności administracyjnej* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Lublinie z dnia 28 września 2010 roku, sygn. akt: III SA/Lu 227/10, Legalis nr 328499). Skoro decyzja o przyznaniu stypendium jest decyzją administracyjną, to w ocenie organu nadzoru również decyzja o zwrocie stypendium nią również jest. Tym samym także regulacja § 5 ust. 9 załącznika do uchwały jest wadliwa. Co więcej, pozbawienie strony prawa odwołania się od decyzji (tak § 6 ust. 7 oraz § 5 ust. 9 załącznika do uchwały) narusza art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierający fundamentalną zasadę postępowania administracyjnego – zasadę dwuinstancyjności. Ponadto, skoro w sprawie mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, to złożenie niekompletnego wniosku zobowiązuje organ przyznający stypendium do podjęcia czynności, o których mowa w art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym rygor określony w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały (brak rozpatrzenia niekompletnego wniosku) należy uznać za niezgodny z prawem.

Należy także zauważyć, że regulacja uchwały dotycząca przyznawania stypendiów jest niejasna i nieprecyzyjna. W § 6 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że *wnioski o przyznanie stypendiów rozpatruje i opiniuje Komisja Stypendialna*, zaś w § 6 ust. 4 tiret 2 Rada przyznała Komisji uprawnienie do ustalenia liczby stypendystów. Z kolei z § 6 ust. 7 załącznika do uchwały wynika, że decyzję o przyznaniu stypendium podejmuje Prezydent Miasta, uwzględniając przedstawione przez Komisję propozycje. Oznacza to *de facto*, że decyzję o przyznaniu stypendiów podejmuje Komisja Stypendialna, gdyż Prezydent Miasta jest związany propozycją Komisji. 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 wszczynają 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. 96 ustawy, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest student, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego. Tymczasem w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska przyznała uprawnienie do złożenia wniosku władzom uczelni po uzyskaniu zgody studenta. W ocenie organu nadzoru władze uczelni nie posiadają uprawnienia do złożenia wniosku o przyznanie stypendium, nawet za zgodą studenta. Władze uczelni nie mieszczą się bowiem w pojęciu „strony postępowania”.

Należy również zauważyć, że w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska określiła konkretną, stałą wysokość stypendium dla studentów, zamiast określenia wyłącznie jej maksymalnej wysokości. Przepis art. 96 ust. 2 pkt 3 ustawy wprost upoważnia radę gminy do określenia maksymalnej wysokości pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student. Użyte w tym przepisie sformułowanie „maksymalną wysokość” należy rozumieć w ten sposób, że organ stanowiący gminy ma uprawnienie wyłącznie do wskazania górnego pułapu stypendium. Skoro rada gminy ma określić wyłącznie wysokość maksymalną, powinno być możliwe ustalenie konkretnej wysokości stypendium na poziomie niższym albo równym maksymalnej stawce dopiero na etapie wydawania indywidualnej decyzji przez organ wykonawczy gminy. Nieprawidłowe określenie maksymalnej wysokości stypendium, a właściwie brak tego określenia, pozbawia uchwałę elementu obligatoryjnego, przesądzającego o jej zgodności z prawem w całości.

Powyższe uchybienia powodują, iż uchwała Rady Miejskiej w Świętochłowicach nie wypełnia w całości delegacji ustawowej wynikającej z art. 96 ustawy. Uchwała zawiera jednak również inne uchybienia.

Rada Miejska w Świętochłowicach rozszerzyła w § 1 ust. 5 załącznika do uchwały również zakres podmiotowy osób uprawnionych do pomocy na osoby, które ukończyły uczelnię w roku przyznania stypendium (czyli na absolwentów). Należy zwrócić uwagę, iż przedmiotowa uchwała nie może obejmować swoim zakresem absolwentów uczelni. Brzmienie powołanego wyżej przepisu art. 96 ustawy przesądza o tym, że stypendium przyznaje się studentom. Status studenta uzyskuje się z chwilą złożenia ślubowania, a traci się go w dniu ukończenia studiów albo skreślenia z listy studentów.

Regulacja § 2 ust. 1 lit. d turet 1 *in fine*, turet 2 oraz turet 4 *in fine* jest niejasna i nieprecyzyjna. Nie sposób ustalić, co należy rozumieć przez wyrażenia: *autor znaczących publikacji naukowych (turet 1 in fine), swoje wysokie umiejętności i wiedzę potwierdził znaczącymi osiągnięciami w konkursach międzynarodowych lub ogólnopolskich albo osiągnięciami w pracy w kołach naukowych, udziałem w pracach naukowo – badawczych lub współpracą z ośrodkami naukowymi (turet 2) oraz odniósł sukces artystyczny rangi co najmniej ogólnopolskiej (turet 4 in fine).*

W § 3 ust. 2 turet 2, 3 i 4 załącznika do uchwały wskazano, że *wnioskujący o przyznanie stypendium powinien złożyć następujące dokumenty: - zaświadczenie z uczelni potwierdzające fakt kształcenia – kierunek, semestr, tryb studiowania, średnią ocen; - poświadczone przez władze uczelni lub pracownika przyjmującego wniosek za zgodność z oryginałem kserokopie dokumentów potwierdzające wybitne osiągnięcia studenta; - opinię władz uczelni.* Zdaniem organu nadzoru przepis ten wykracza poza delegację art. 96 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 regulacji pkt 11 załącznika nr 1 do załącznika nr 1 do uchwały.

Regulacja § 7, § 9 oraz § 10 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 96 ustawy.

W związku z regulacjami, zawartymi w art. 96 ustawy, uprawniającymi do ustalenia trybu postępowania w sprawach przyznania stypendium dla studentów, istnieje podstawa prawna do żądania od aplikujących o stypendium danych niezbędnych do prawidłowego ustalenia spełnienia przez studentów warunków kwalifikujących ich do otrzymania takiego stypendium. Tymczasem, zgodnie z załącznikiem nr 1 do załącznika nr 1 do uchwały wymaga podania się od wnioskodawców numeru telefonu, daty i miejsca urodzenia oraz kontaktowego numeru telefonu. W ocenie organu nadzoru, wymóg podania ww. danych wnioskodawcy nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację uprawnienia wnioskodawcy do uzyskania stypendium. 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).

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/130/19 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