



Warszawa, 11 maja 2023 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.137.2023.MS

**Rada Gminy Jabłonna**

ul. Modlińska 152

05-110 Jabłonna

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LI/576/2023 Rady Gminy Jabłonna z dnia 24 kwietnia 2023 r. w sprawie „Gminnego programu wspierania dzieci i młodzieży z terenu Gminy Jabłonna poprzez przyznawanie stypendiów sportowych, artystycznych oraz nagród za wysokie wyniki w nauce”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 24 kwietnia 2023 r., Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr LI/576/2023 w sprawie „Gminnego programu wspierania dzieci i młodzieży z terenu Gminy Jabłonna poprzez przyznawanie stypendiów sportowych, artystycznych oraz nagród za wysokie wyniki w nauce”, zwaną dalej uchwałą.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią: art. 18 ust. 2 pkt 14 a ustawy o samorządzie gminnym, art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230), art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1599, z późn. zm.) oraz art. 7b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194).

Przepis § 1 kwestionowanej uchwały stanowi, iż jednorazowe stypendium sportowe, artystyczne oraz za wysokie wyniki w nauce przewidziane jest dla uzdolnionych mieszkańców Gminy Jabłonna będących uczniami. Zgodnie z § 2 uchwały szczegóły przyznawania stypendiów zostały określone w Regulaminie „Gminnego programu wspierania dzieci i młodzieży z terenu Gminy Jabłonna poprzez przyznawanie stypendiów sportowych, artystycznych oraz nagród za wysokie wyniki w nauce”, zwanym dalej Regulaminem, stanowiącym załącznik do uchwały. Z kolei w treści Regulaminu, Rada Gminy Jabłonna postanowiła, iż stypendium uczniowskie za wyniki w nauce przyznawane będzie uczniom

gminnych szkół publicznych stanowiących gminne jednostki organizacyjne (§ 5 rozdział I. ust. 1). Ten przepis jest warunkiem dodatkowym do postanowienia § 1 uchwały.

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (art. 90t ust. 1). Z treści powyższej normy wynika, iż jest to zadanie o charakterze fakultatywnym. W przypadku przyjęcia takich programów 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 (art. 90t ust. 4).

Z powyższego wynika, iż organ stanowiący nie wypełnił delegacji przewidzianej w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Ograniczył podmiotowo przyznanie stypendium za wyniki w nauce do uczniów gminnych szkół publicznych będących jednocześnie mieszkańcami gminy (co wynika z § 1 uchwały). W tej części Regulaminu nie określono również trybu postępowania w sprawach przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów obejmujących w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także nie uwzględniono w postanowieniach Regulaminu osób lub grupy osób uprawnionych do pomocy, a także potrzeb edukacyjnych na danym obszarze.

Ponadto, w § 5 rozdział I. ust. 4 Regulaminu postanowiono, iż wniosek o stypendium uczniowskie składa Dyrektor szkoły. Norma zawarta w tym przepisie ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie stypendium uczniowskiego na przykład w stosunku do rodziców ucznia lub pełnoletniego ucznia.

Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego stypendiów sportowych należy wskazać, iż regulacja w tym zakresie została opisana w § 5 rozdział II. Regulaminu. Rada Gminy Jabłonna postanowiła, iż kandydatami do ubiegania się o stypendium sportowe mogą być uczniowie będący mieszkańcami Gminy Jabłonna, którzy m.in. są zrzeszeni w klubach sportowych oraz których cechuje nienaganna postawa etyczna i moralna, a także którzy w roku poprzedzającym złożenie wniosku o stypendium osiągnęli wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie sportowym i godnie reprezentują Gminę Jabłonna (§ 5 rozdział II. ust. 5 lit. a, c i d). Ponadto postanowiono, iż wniosek o stypendium sportowe mogą złożyć: kandydat (jeśli jest pełnoletni), rodzice lub opiekunowie prawni kandydata, trenerzy lub przedstawiciele klubu, do którego należy kandydat (§ 5 rozdział II. ust. 7).

Ustawa o sporcie stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (art. 31 ust. 1). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty

wynik sportowy. Z powołanej delegacji wprost wynika, iż ustawodawca umożliwia wszystkim osobom fizycznym osiągającym wyniki sportowe ubieganie się o stypendium. Jednocześnie ustawodawca nie uzależnia dopuszczalności przyznania stypendium sportowego od statusu związanego z wiekiem, czy też edukacją (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 10 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 750/20). Krąg osób uprawnionych do ubiegania się o stypendium sportowe został określony jako „osoba fizyczna” bez delegacji ustawowej do uszczegółowienia tego pojęcia w akcie prawa miejscowego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 24 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Bk 170/16).

Rada Gminy Jabłonna nie była zatem upoważniona do przyjęcia, że stypendium za osiągnięte wyniki sportowe można przyznać jedynie uczniom będącym mieszkańcami Gminy Jabłonna (warunek taki wynika z § 1 uchwały). Taki zapis stanowi, w świetle woli ustawodawcy wyrażonej w przywołanej delegacji, działanie dyskryminujące wobec osób fizycznych niepobierających nauki, które także mogą mieć osiągnięcia w dziedzinie sportu w dyscyplinach uznanych za znaczące w danej gminie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 11 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Łd 375/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 15 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/OI 273/21). Przekroczeniem przez Radę Gminy Jabłonna delegacji w powyższym zakresie jest również uzależnienie uzyskania stypendium od przynależności kandydata do klubu sportowego, a także wymóg jego nienagannej postawy zarówno etycznej, jak i moralnej oraz godnej reprezentacji Gminy Jabłonna. Jednocześnie należy wskazać, iż osobami uprawnionymi do złożenia wniosku o przyznanie stypendium sportowego nie mogą być trenerzy czy przedstawiciele klubu sportowego, gdyż wymóg zrzeszenia kandydata w klubie sportowym stanowi przekroczenie delegacji przewidzianej w przepisie upoważniającym.

Należy w tym miejscu wskazać, iż delegacja z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie została przez organ stanowiący wypełniona, gdyż w uchwale nie określono, jakie wyniki sportowe i w jakich dyscyplinach mających znaczenie dla tej jednostki samorządu terytorialnego uprawniają do ubiegania się o stypendium. Ponadto pominięto w postanowieniach Regulaminu kwestie dotyczące trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych.

Regulacja w zakresie przyznawania stypendiów za osiągnięcia artystyczne została zawarta w § 5 rozdziale III. Regulaminu. Rada Gminy Jabłonna postanowiła, iż uprawnionymi do ubiegania się o ten rodzaj stypendium są mieszkańcy Gminy Jabłonna, którzy w chwili przyznawania stypendium byli uczniami realizującymi obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (§ 5 rozdział III. ust. 3), przy czym warunek ten wynika także z § 1 uchwały.

Postanowienia dotyczące stypendiów za osiągnięcia artystyczne przewidziane zostały w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Należy wskazać, iż delegacja wynikająca z art. 7b ust. 1 tej ustawy upoważnia jednostkę samorządu terytorialnego do przyznawania stypendiów osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania stypendiów, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość, mając na uwadze

wspieranie rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami (art. 7b ust. 3).

Jak wynika z powyższego, również w przypadku tego rodzaju stypendium ustawodawca umożliwia wszystkim osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami ubieganie się o świadczenie. Jednocześnie ustawodawca nie uzależnia dopuszczalności przyznania stypendium od statusu związanego z wiekiem, czy też edukacją. Nie zawarł też w delegacji ustawowej upoważnienia do przyjęcia przez radę gminy, że stypendium to przyznawane jest mieszkańcom, którzy mają status „ucznia” realizującego obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 24 sierpnia 2017 r. sygn. akt IV SA/Gl 186/17). Stypendia za osiągnięcia artystyczne są bowiem kierowane do wszystkich osób będących członkami wspólnoty samorządowej, zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami, a nie tylko do mieszkańców gminy o statusie „ucznia”, którzy realizują obowiązek szkolny lub obowiązek nauki.

Dodatkowo opiekunowie artystyczni kandydata, instruktorzy i nauczyciele zostali uprawnieni do złożenia wniosku o przyznanie stypendium artystycznego na mocy § 5 rozdziału III. ust. 5 Regulaminu, mimo że z uchwały nie wynika wymóg uzyskania uprzedniej zgody pełnoletniego kandydata lub rodziców niepełnoletniego kandydata.

Ponadto w § 3 ust. 4 Regulaminu Rada Gminy Jabłonna postanowiła, iż w zakresie przyznawania stypendiów sportowych lub artystycznych, Wójt Gminy Jabłonna powołuje Komisję Stypendialną, która weryfikuje wnioski i przedkłada Wójtowi pozytywnie zaopiniowane wnioski wraz z proponowaną wysokością stypendium. Należy przy tym podkreślić, iż Komisja Stypendialna nie jest organem gminy, a jedynie może być ciałem doradczym, który nie może naruszać ustawowych kompetencji organów samorządowych. Przedkładanie Wójtowi wyłącznie pozytywnie zaopiniowanych wniosków stypendialnych dyskwalifikuje z dalszej procedury, w świetle przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tych kandydatów, którzy nie zostali pozytywnie zaopiniowani przez Komisję Stypendialną. Oznacza to, iż realizacja zadania przewidzianego dla organu wykonawczego w zakresie oceny kandydatów ubiegających się o stypendia, została ograniczona na rzecz Komisji Stypendialnej.

Reasumując powyższe, jeżeli wolą Rady Gminy Jabłonna było przyznanie stypendium sportowego oraz stypendium za osiągnięcia artystyczne, to organ ten winien podjąć odrębne uchwały na podstawie odpowiednio art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wskazane upoważnienia są niezależne od upoważnienia przewidzianego w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż rada gminy zobowiązana jest podjąć uchwałę na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, o ile uprzednio wypełniła delegację przewidzianą w art. 90t ust. 1 tej ustawy. A zatem, przyjęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, stanowi dopiero podstawę do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w oparciu o art. 90t ust. 4 ustawy. Na podstawie informacji pozyskanych z Biura Rady Gminy Jabłonna ustalono, iż program

wskazany w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie funkcjonuje na terenie Gminy Jabłonna, a zatem Rada Gminy Jabłonna nie posiadała kompetencji do podjęcia uchwały w oparciu o normę przewidzianą w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza, że Rada Gminy Jabłonna uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe jej postanowienia nie może wykraczać poza granice upoważnień i jest obowiązana do kompleksowego wypełniania delegacji. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. W przedmiotowej sprawie wypełnienie delegacji ustawowych wiązałoby się w pierwszej kolejności z podjęciem uchwały w oparciu o art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a następnie uchwały na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, oraz niezależnie od powyższych aktów – odrębnych uchwał w przedmiocie stypendiów sportowych oraz stypendiów za osiągnięcia artystyczne, a zatem aktów o innych podstawach prawnych.

Konkludując powyższy wywód, w ocenie organu nadzoru, zakwestionowane postanowienia uchwały Nr LI/576/2023 Rady Gminy Jabłonna z dnia 24 kwietnia 2023 r. stanowią rażące naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 90t ust. 4 w związku z art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Ponadto, połączenie w jednej uchwale trzech odrębnych zakresów regulacji jest przykładem naruszenia jednej z zasad prawidłowej legislacji wyrażonej w § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym: „*Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.*”, przy czym przepis ten ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, zgodnie z zasadą wyrażoną w § 143 tegoż rozporządzenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Tobiasz Bocheński*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/