



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVIII/834/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 14 czerwca 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania stypendiów Prezydenta Miasta w ramach „Miejskiego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży będących mieszkańcami Miasta Gliwice”, jako niezgodnej z art. 90t ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. 2017 r. poz. 2198 z późn. zm.).

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice dokonała zmiany uchwały Nr XXXVI/741/2013 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania stypendiów Prezydenta Miasta w ramach „Miejskiego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży będących mieszkańcami Miasta Gliwice”. Zmiana ta polega na nadaniu ww. regulaminowi (zawartemu w zał. 1 do uchwały) nowego brzmienia, zgodnego z załącznikiem do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada przywołała m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 czerwca 2018 r.

Podstawę prawną do ustanowienia stypendium dla uzdolnionych uczniów stanowi art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym: ”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.”

W ocenie organu nadzoru regulacje przedmiotowej uchwały rażąco naruszają prawo.

W § 11 ust. 1 załącznika do uchwały wskazano, że „o ostatecznej liczbie i kwotach przyznanych w danym roku stypendiów dla uczniów decyduje Prezydent Miasta Gliwice w ramach środków finansowych przyznanych na ten cel w budżecie Miasta Gliwice”. W § 11 ust. 2 załącznika do uchwały

postanowiono, że „decyzja Prezydenta Miasta Gliwice jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie”.

W opinii organu nadzoru, powyższym przepisem Rada Miasta, poprzez pozbawienie strony prawa odwołania się od decyzji, naruszyła przepis art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierający fundamentalną zasadę postępowania administracyjnego – zasadę dwuinstancyjności. Biorąc pod uwagę regulację ustawową art. 90t ust. 4 ustawy, jak również regulacje samej uchwały uznać należy, iż przyznanie lub odmowa przyznania stypendium nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zwanego dalej "k.p.a.". Przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Tym samym czynność przyznania bądź odmowy stypendium winna zostać zakończona decyzją administracyjną.

Artykuł 1 pkt 1 k.p.a. wprost wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Z powyższego wynika, iż jedyną właściwą formą zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 935/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt III SA/Gl 878/14, publ. CBOSA).

Przez decyzję administracyjną bowiem „należy rozumieć jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe” (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck ). Przyznanie bądź odmowa przyznania stypendium wypełnia zatem wszelkie cechy wymagane dla uznania tego aktu za decyzję administracyjną. Jest to oświadczenie organu administracji publicznej. Skierowane jest do konkretnego zewnętrznego adresata, czyli osoby ubiegającej się o przyznanie stypendium, zaś podstawę prawną do wydania decyzji administracyjnej stanowi akt prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała – przepis powszechnie obowiązujący na terenie Miasta Gliwice. Treść decyzji zaś nadaje bądź odmawia nadania konkretnych praw zindywidualizowanemu adresatowi w formie przyznania bądź odmowy przyznania stypendium.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, jak bowiem podniósł Sąd w swym wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. „w wypadku gdy

uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej - jeżeli nie jest przewidziana inna forma jego działań - obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej” (por. wyrok NSA w wyr. z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/WR 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Podobne stanowisko zajęła również doktryna twierdząc, iż „jeżeli zatem istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia” (A. Wróbel, w: Jaśkowska, Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 2000r, s. 569).

Należy zatem, idąc za orzecznictwem sądów administracyjnych uznać, że skoro „postępowanie prowadzone jest przed organem administracji publicznej w należącej do właściwości tego organu sprawie indywidualnej, która powinna być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, to pozbawienie strony prawa odwołania od decyzji byłoby złamaniem fundamentalnej zasady, na jakiej opiera się postępowanie administracyjne, to jest zasady jego dwuinstancyjności.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 1 września 2011 r. sygn. akt II SA/Lu 579/11).

W świetle powyższego również regulacja § 11 ust. 1 załącznika do uchwały, dotycząca uzależnienia liczby stypendium od środków finansowych przyznanych na ten cel w budżecie budzi zastrzeżenia organu nadzoru. Nie można uzależnić przyznania stypendium od posiadanych środków na ten cel w budżecie. Jeśli osoba ubiegająca się o stypendium spełnia warunki określone w uchwale podjętej na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty brak jest podstaw do odmowy przyznania stypendium.

Na marginesie wskazać należy, iż określenie składu stypendialnej komisji rekomendacyjnej przez Radę Miasta (§ 7 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały) stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje Prezydenta Miasta, gdyż Rada nie jest uprawniona do ingerowania w organizację pracy Prezydenta oraz urzędu miasta, którego kierownikiem jest właśnie prezydent miasta (por. art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym).

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą postanowienia § 5 załącznika do uchwały. W ocenie organu nadzoru, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów (tu: art. 6) 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) z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE.L Nr 119), w analizowanym przypadku przetwarzanie danych będzie niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, a tym samym osoba, której dane dotyczą nie ma podstaw do wyrażania zgody na przetwarzanie swoich danych.

Jednocześnie w opinii organu nadzoru § 4 ust. 3 załącznika do uchwały jest spreczny z art. 75 § 1 k.p.a. Należy podkreślić, iż zgodnie z wyżej powołanym przepisem k.p.a., w postępowaniu

administracyjnym 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. Biorąc powyższe pod uwagę, wskazanie jako jednego z warunków ubiegania się o przyznanie pomocy materialnej określonych dokumentów jest sprzeczne z art. 75 § 1 k.p.a., gdyż zawęża katalog dowodów, które mogą przyczynić się do wyjaśnienia sprawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XXXVIII/834/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 14 czerwca 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania stypendiów Prezydenta Miasta w ramach „Miejskiego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży będących mieszkańcami Miasta Gliwice” - została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości. Za koniecznością zakwestionowania uchwały w całości przemawia w szczególności naruszenie przepisu art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez pozbawienie strony prawa odwołania się od decyzji w sprawie stypendium. Nadto, organ nadzoru nadmienia, iż w omawianym przypadku nie jest możliwe wyeliminowanie wyłącznie wskazanych powyżej wadliwych postanowień uchwały. Taka ingerencja nadzorcza byłaby równoznaczna z wypaczeniem woli Rady Miasta

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**