



PROKURATURA OKRĘGOWA  
w Warszawie  
6 Wydział Sądowy  
00-791 Warszawa, ul. Chocimska 28

Warszawa, dnia 18.10.2021 r.

Sygn. akt PO VI Pa 32.2021

RM



**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**

ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa

za pośrednictwem

**Rady Miasta Podkowa Leśna**

al. Akacjowa 39/1  
05-807 Podkowa Leśna

**Skarżący:** Prokurator Okręgowy w Warszawie, ul. Chocimska 28, 00-791  
Warszawa

**Organ:** Rada Miasta Podkowa Leśna, al. Akacjowa 39/1, 05-807 Podkowa  
Leśna

### Skarga

#### Prokuratora Okręgowego w Warszawie

- I. Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) – dalej: *p.p.s.a.* oraz art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U.2017.1767 z późn. zm.), zaskarżam uchwałę nr 158/XXVII/2016 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 13 lipca 2016 r., w sprawie ustanowienia stypendium Burmistrza Miasta Podkowa Leśna za wybitne osiągnięcia

edukacyjne, sportowe lub artystyczne dla uczniów i studentów zamieszkałych na terenie Miasta Podkowa Leśna oraz określenia warunków, formy i trybu jego przyznawania (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 9 sierpnia 2016 roku, poz. 7373) , oraz Regulamin przyznawania stypendium Burmistrza Miasta Podkowa Leśna za wybitne osiągnięcia edukacyjne, sportowe lub artystyczne, stanowiący załącznik do ww. uchwały nr 158/XXVII/2016 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 13 lipca 2016 r., **w całości**;

## **II. Zaskarżonej uchwale i regulaminowi zarzucam:**

- 1. istotne naruszenie prawa, tj. z art. 90t ust. 4** ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz.U. 2015.2156 t.j. z dnia 2015.12.21) – dalej: *u.s.o.* w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. 2013.594 t.j. z dnia 2013.05.23) - dalej: *u.g.* w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) - dalej: *Konstytucja RP* poprzez ustanowienie w § 1 uchwały oraz § 1 ust. 1 regulaminu ograniczenia podmiotowego w dostępie do stypendium, zgodnie z którym o jego przyznanie mogą ubiegać się tylko osoby zamieszkałe na terenie Miasta Podkowa Leśna – wskutek czego doszło do niedopuszczalnego różnicowania podmiotów uprawnionych do uzyskania stypendium z uwagi na kryterium miejsca zamieszkania, a więc i naruszenia art. 32 Konstytucji RP, tj. zasady równości wobec prawa, oznaczającej nakaz równego traktowania podmiotów równych i podobnych oraz dopuszczającej wprowadzenie takiego zróżnicowania jedynie gdy jest to uzasadnione;
- 2. istotne naruszenie prawa, tj. art. 90t ust. 4** ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz.U. 2015.2156 t.j. z dnia 2015.12.21) – dalej: *u.s.o.* w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. 2013.594 t.j. z dnia 2013.05.23) - dalej: *u.g.* **poprzez** naruszenie granic upoważnienia ustawowego wskazanego w wymienionych powyżej przepisach poprzez jego przekroczenie – a mianowicie poprzez wprowadzenie w § 4 ust. 1 pkt 1 regulaminu dodatkowego kryterium uzyskania stypendium w postaci pozytywnej opinii rady, podczas gdy art. 90t ust. 4 u.s.o., ani żaden inny przepis ustawy, nie dają możliwości

- uzależnienia przyznania stypendium od innych kryteriów, czy też cech, pozwalających na rozróżnienie uczniów, aniżeli kryterium wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży;
3. istotne naruszenie prawa, tj. art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz.U. 2015.2156 t.j. z dnia 2015.12.21) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. 2013.594 t.j. z dnia 2013.05.23) **poprzez** wprowadzenie w § 4 ust. 2 regulaminu obowiązku złożenia wniosku o stypendium na wzorze wniosku, który stanowi załącznik do regulaminu, podczas gdy z delegacji ustawowej nie wynika takie uprawnienie dla organu stanowiącego, co jednocześnie stanowi dodatkowy wymóg ubiegania się o przyznanie stypendium nieprzewidziany przez ustawę;
  4. istotne naruszenie prawa, tj. art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz.U. 2015.2156 t.j. z dnia 2015.12.21) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. 2013.594 t.j. z dnia 2013.05.23) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **poprzez** ustanowienie w § 5 ust. 1 i 2 regulaminu, że stypendium przyznawane jest w wysokości do 15 % kwoty minimalnego wynagrodzenia brutto, obowiązującego na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok przyznania stypendium, oraz wskazanie w § 8 regulaminu, że stypendium przyznaje Burmistrz Miasta – a więc określenie wysokości stypendium w sposób nieprecyzyjny i spowodowanie scedowania kompetencji do ostatecznego określenia wysokości stypendium na organ wykonawczy gminy;
  5. istotne naruszenie prawa, tj. art. 31 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. 2016.176 t.j. z dnia 2016.02.15) – dalej: *ustawa o sporcie* w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. 2013.594 t.j. z dnia 2013.05.23) poprzez ustanowienie w § 1 uchwały oraz w § 2 ust. 2 regulaminu możliwości przyznawania stypendiów Burmistrza Miasta Podkowa Leśna za wybitne osiągnięcia sportowe, podczas gdy uchwała rady

- miejskiej podejmowana na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz.U. 2015.2156 t.j. z dnia 2015.12.21) nie może swym zakresem obejmować zagadnień dotyczących stypendiów sportowych, gdyż w takich przypadkach bezpośrednio zastosowanie ma ustawa o sporcie;
6. istotne naruszenie prawa, tj. art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. 2012.406 t.j. z dnia 2012.04.16) – dalej: *ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. 2013.594 t.j. z dnia 2013.05.23) poprzez ustanowienie w § 1 uchwały oraz w § 2 ust. 3 regulaminu możliwości przyznawania stypendiów Burmistrza Miasta Podkowa Leśna za wybitne osiągnięcia artystyczne, podczas gdy uchwała rady miejskiej podejmowana na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz.U. 2015.2156 t.j. z dnia 2015.12.21) nie może swym zakresem obejmować zagadnień dotyczących stypendiów artystycznych, gdyż w takich przypadkach bezpośrednio zastosowanie ma ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;
7. istotne naruszenie prawa, tj. art. 173a ust. 1 i 2, obowiązującej w dniu wydania uchwały, ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2012.572 t.j. z dnia 2012.05.23) – dalej: *Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r.* w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. 2013.594 t.j. z dnia 2013.05.23) poprzez ustanowienie w § 1 i § 2 uchwały oraz w § 3 regulaminu możliwości przyznawania studentom stypendiów Burmistrza Miasta Podkowa Leśna za wybitne osiągnięcia edukacyjne, sportowe lub artystyczne, podczas gdy uchwała rady miejskiej podejmowana na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz.U. 2015.2156 t.j. z dnia 2015.12.21) nie może swym zakresem obejmować zagadnień dotyczących tego typu stypendiów dla studentów, gdyż w takich przypadkach bezpośrednio zastosowanie miało Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r.

III. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. **wnoszę o** stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

### UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. sądy administracyjne zostały powołane m. in, do kontroli aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2021.66 t.j.z dnia 2021.01.12) prokurator może wystąpić do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego. Przepis ten nie przewiduje żadnego ograniczenia w czasie wymienionego uprawnienia prokuratora. Nadto zgodnie z art. 53 § 2a p.p.s.a. zaskarżenie aktu prawa miejscowego wydanego przez organ jednostki samorządu terytorialnego możliwe jest w każdym czasie.

Zgodnie z **art. 94 Konstytucji RP** organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W myśl art. 40 ust. 1 u.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Stosownie do treści art. 7 Konstytucji, wszystkie organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Naruszenie przez akt niższego rzędu granic zakreślonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa stanowi zatem podstawę do stwierdzenia jego nieważności przez sąd administracyjny.

Zgodnie z art. 91 u.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4.)

Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad uchwał organów gminy ma znaczenie prawne, jednak ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszenia prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. Stwarza to konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i orzecznictwie.

Podstawą dla stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały rady gminy w całości bądź w części jest uprzednie ustalenie, iż naruszenie prawa dokonane w skarżonej uchwale jest



naruszeniem istotnym, a więc takim, które prowadzi do skutków nietolerowanych w demokratycznym państwie prawnym. Przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa są między innymi naruszenia przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Nadto do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, orzecznictwo zalicza takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały określonej treści, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt: II OSK 412/11).

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a u.g. upoważnia radę gminy do podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Należy wskazać, że w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP wprowadzono gwarancję państwa o stworzeniu warunków udzielania pomocy finansowej uczniom i studentom w celu ułatwienia dostępu do szkół, który powinien być powszechny i równy. Powyższy przepis stanowi, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa. W przypadku uczniów powyższe gwarancje konstytucyjne materializują się w Rozdziale 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2016.1943).

Rada Miasta Podkowa Leśna, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013.594 t.j. z dnia 2013.05.23) w związku z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. 2015.2156 t.j. z dnia 2015.12.21), podjęła w dniu 13 lipca 2016 r. uchwałę nr 158/XXVII/2016 w sprawie ustanowienia stypendium Burmistrza Miasta Podkowa Leśna za wybitne osiągnięcia edukacyjne, sportowe lub artystyczne dla uczniów i studentów zamieszkałych na terenie Miasta Podkowa Leśna oraz określenia warunków, formy i trybu jego przyznawania (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 9 sierpnia 2016 roku, poz. 7373).

**Wydanie zaskarżonego aktu zostało poprzedzone uchwaleniem w dniu 13 lipca 2016 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 8 i 10 u.g. w zw. z art. 90t ust. 1 i 2 u.o.s. Lokalnego Programu Wspierania Edukacji Uzdolnionych Dzieci i Młodzieży Miasta Podkowa Leśna (uchwała nr 157/XXVII/2016 Rady Miasta Podkowa Leśna).**

Przedmiotem zaskarżonej uchwały nr 158/XXVII/2016 było ustanowienie stypendium Burmistrza Miasta Podkowa Leśna za wybitne osiągnięcia edukacyjne, sportowe lub artystyczne dla uczniów i studentów zamieszkałych na terenie Miasta Podkowa Leśna (§ 1 uchwały). Szczegółowe warunki, formy i tryb postępowania w sprawach dotyczących świadczeń o charakterze motywacyjnym, jak stypendium Burmistrza Miasta Podkowa Leśna, określa regulamin będący załącznikiem do uchwały i stanowiący jej integralną część (§ 4 uchwały).

Zaskarżona uchwała stanowi więc akt prawa miejscowego – zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do nieoznaczonego indywidualnie kręgu adresatów.

**W ocenie skarżącego naruszenia prawa wymienione w *petitum* skargi mają charakter istotny w rozumieniu wyżej zaprezentowanej wykładni, a zatem mogący skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.**

Odnosząc się do zarzutu sformułowanego w **pkt II.1. *petitum*** skargi, wskazać należy, że w **§ 1 uchwały oraz w § 1 ust. 1** regulaminu nastąpiło podmiotowe ograniczenie kręgu osób, którym może zostać przyznana pomoc objęta programem stypendialnym, jedynie do osób zamieszkałych na terenie Miasta Podkowa Leśna. **Regulacja ta stoi w sprzeczności z normami wyprowadzonymi z przepisu art. 90t ust. 4 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały.**

Przepis ten stanowił, że w przypadku przyjęcia regionalnych lub lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, 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.

Dlatego też to kategoria bycia uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce, powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Szczegółowe warunki udzielania stypendiów powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych, niż określone w ustawie, kryterium „wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży” (por.

m. in. wyroki: WSA w Olsztynie z 29 czerwca 2021 r., II SA/OI 290/21, z 24 czerwca 2021 r., II SA/OI 210/21, z 15 czerwca 2021 r., II SA/OI 273/21, WSA w Rzeszowie z 4 grudnia 2019 r., II SA/Rz 1147/19, WSA w Poznaniu z 10 października 2019 r., IV SA/Po 321/19, WSA w Gliwicach z 2 lipca 2019 r., III SA/GI 426/19).

Powołany przepis nie wskazuje natomiast na żadne inne kryteria, czy też cechy, które pozwalałyby na promowanie bądź też ograniczanie uczniów w dostępie do przedmiotowych stypendiów – w związku z czym kryteriów tego typu nie może także wprowadzać Rada.

Rada może, a nawet powinna, różnicować wymagania uprawniające do otrzymania stypendium – jednakże zakres tych różnicowań musi znajdować usprawiedliwienie, zważywszy na cechy prawne relewantne, odnoszone do określonej kategorii adresatów. Ową relewantność należy ocenić z punktu widzenia celów regulacji i innych wartości konstytucyjnie chronionych.

Zdaniem skarżącego w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające różne traktowanie podmiotów posiadających te same cechy wspólne, umożliwiające sklasyfikowanie ich jako jednolitą grupę podmiotów. Różnicowanie wynikające z faktu zamieszkania na terenie Miasta Podkowa Leśna bądź w innym miejscu nie powinno oddziaływać na uprawnienia beneficjenta stypendium. Znajduje to potwierdzenie w przywoływanej wyżej linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

Na gruncie aktualnego stanu prawnego (t.j. po nowelizacji ustawą z 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. I. 2018.2245 z dnia 2018.11.30, wchodzącej w życie 15 grudnia 2018 r.) art. 90t ust. 4 u.s.o. już wyraźnie wskazuje, że programami określonymi w ust. 1 tego artykułu objęte są dzieci i młodzież pobierające naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania (por. m. in. wyrok WSA w Olsztynie z 27 maja 2021 r., II Sa/OI 297/21).

Choć brzmienie omawianego przepisu w dniu podejmowania skarżonej uchwały nie zawierało jeszcze wyraźnego zakazu wprowadzania w tego typu przypadkach różnicowania opartego na kryterium miejsca zamieszkania, jego prawidłowa interpretacja wymagała dojścia do analogicznych wniosków.

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy nowelizującej wprost wskazano: *Doprecyzowanie art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jest ustawowym zapewnieniem równego traktowania wszystkich uczniów uczęszczających do danej szkoły, bez względu na miejsce zamieszkania czy zameldowania tego ucznia. Zapis ma również na celu uniknięcie ewentualnego kategoryzowania i stygmatyzowania uczniów, którzy*



*być może osiągają lepsze wyniki w nauce, a jednocześnie nie posiadają prawa do otrzymania stypendium motywacyjnego.* (druk nr 2861, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i ustawy o systemie oświaty oraz innych ustaw, opubl. w: sejm.gov.pl oraz LEX).

Intencją ustawodawcy było więc objęcie programami określonymi w ust. 1 art. 90t u.s.o. dzieci i młodzież pobierające naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania (por. m. in. wniosek sformułowany w wyroku WSA w Olsztynie z 29 czerwca 2021 r., II SA/OI 290/21, LEX nr 3195831.).

Przedmiotowa uchwała nie powinna więc wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia interpretowanego z art. 90t ust. 4 u.s.o. Nie może przy tym pominąć żadnego z elementów wskazanych w tym przepisie (organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne). Odstępstwa od tych norm, statuujące w akcie prawa miejscowego ograniczenia praw jednostki wykraczające poza wyraźne upoważnienie ustawowe, muszą skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, a w konsekwencji prowadzić do stwierdzenia nieważności całości uchwały (tak m. in. w wyroku WSA w Olsztynie z 29 czerwca 2021 r., II SA/OI 290/21, LEX nr 3195831.).

Powyższe uwagi znajdują aktualność również względem naruszeń wskazanych w **pkt II.2. i II.3. *petitum*** skargi, a polegających na ustanowieniu dodatkowych kryteriów uzyskania stypendium w postaci pozytywnej opinii rady pedagogicznej (kryterium materialne zawarte w § 4 ust. 1 pkt 1 regulaminu) oraz obowiązku złożenia wniosku o stypendium na oficjalnym wzorze, który stanowi załącznik do zaskarżonej uchwały (kryterium formalne zawarte w § 4 ust. 2 regulaminu).

Analogicznie, jak w omawianym wyżej przypadku, normy z przepisu art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. nie upoważniają Rady do wprowadzenia tego typu różnicowania, albowiem wykracza ono poza warunek „wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży”.

Wymóg przedłożenia pozytywnej opinii rady pedagogicznej został zamieszczony w § 4 ust. 1 pkt 1 regulaminu – przepisie dotyczącym prawa zgłaszania kandydatów do stypendium przez dyrektorów placówek oświatowych. Również we wzorze wniosku o przyznanie stypendium, stanowiącym załącznik do regulaminu, znajduje się rubryka nr 8 o nazwie „Opinia Rady Pedagogicznej szkoły” z miejscem na zamieszczenie pieczętki szkoły i podpisu Dyrektora szkoły.

Omawiany w tym miejscu wymóg stanowi kryterium zaporowe przynajmniej względem jednej kategorii podmiotów uprawnionych, tj. uczniów zgłaszanych do stypendium przez dyrektora placówki. Dochodzi tu więc do niedopuszczalnego różnicowania uczniów w zależności od tego, kto zgłasza ich do programu stypendialnego – w przypadku interpretacji zakładającej brak rozciągnięcia tego wymogu na pozostałe podmioty zgłaszające (*nota bene* wydaje się, że wbrew treści oficjalnego wzoru wniosku). Przyjmując natomiast interpretację, zgodnie z którą omawiany wymóg przedłożenia opinii tyczyć się ma wszystkich uczniów zgłaszanych do stypendium, tj. bez względu na podmiot to czyniący, i tak jest on niedopuszczalny, jako nie znajdujący oparcia w normach z art. 90t ust. 1 pkt 2 u.o.s.o.

Wadą omawianego ograniczenia jest również to, że jego wystąpienie bądź nie w konkretnej sprawie jest całkowicie zależne od arbitralnej decyzji ciała, jakim jest rada pedagogiczna szkoły. Nie wiadomo, jakie kryteria miałyby być brane pod uwagę przy wydawaniu tego typu opinii rady pedagogicznej. Jest to szczególnie istotne w świetle tego, że „podstawowe” warunki uzyskania stypendium edukacyjnego zostały w sposób nie budzący wątpliwości sformułowane w § 2 regulaminu. Wyliczenie to opiera się na wykazaniu przesłanek kwalifikujących do uzyskania stypendiów za pomocą dokumentów potwierdzających konkretne osiągnięcia np. w konkursach wiedzy.

Również samo wprowadzenie bezwzględnego wymogu złożenia wniosku na oficjalnym wzorze, stanowiącym załącznik do regulaminu, stanowi nie mające podstawy w przepisach ograniczenie w dostępie do pomocy z programu stypendialnego. Charakter prawny tego typu wzorów został już poddany analizie sądów administracyjnych. W wyroku WSA w Rzeszowie z 4 grudnia 2019 r., II SA/Rz 1147/19, LEX nr 2785936 wskazano, że udostępnienie przez organ przykładowej treści wniosku co prawda może stanowić pomoc, ale nie może być normatywną przesłanką, wiążącą przyznanie stypendium na przykład z prawidłowo wypełnionym wnioskiem. Podobnie, Sąd ten w wyroku z 13 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 692/19, LEX nr 2720761 stwierdził, że w żadnym razie braki formalne wniosku poprzez błędne jego wypełnienie nie mogą stanowić podstawy do odmowy przyznania stypendium za wyniki w nauce. Tego typu wzór może więc mieć co najwyżej pomocniczy charakter dla wnioskodawcy, a w żadnym razie nie należy traktować go w sposób wiążący.

Przechodząc do zarzutu sformułowanego w **pkt II.4. *petitum*** skargi, należy zwrócić uwagę, że poprzez tzw. „widełkowe” określenie w treści uchwały wysokości stypendium, jakie mogło zostać przyznane w indywidualnej sprawie – z pozostawieniem organowi wykonawczemu decyzji co do ostatecznego określenia wysokości tego typu pomocy w danej

sprawie – stanowiło niedopuszczalne scedowanie kompetencji na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego – o czym wprost stanowi § 8 regulaminu, zgodnie z którym stypendium przyznaje Burmistrz Miasta.

Kompetencja do ustanowienia wysokości stypendium przysługuje wyłącznie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i nie można jej delegować na żaden inny podmiot. To rada, jak wynika z art. 90t ust. 4 u.s.o., określa formy i zakres pomocy, a zatem to rada ustala, czy będzie to pomoc pieniężna, czy rzeczowa oraz jej zakres, pod pojęciem którego mieści się wysokość pomocy pieniężnej (tak np. w wyroku WSA w Olsztynie z 15 czerwca 2021 r., II SA/OI 273/21, LEX nr 3191030.).

Uregulowania w takim kształcie, nie dość, że są sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami ustawy, to również stanowią istotne naruszenie prawa (tak np. w wyroku WSA w Olsztynie z 11 maja 2021 r., II SA/OI 298/21, LEX nr 3175886).

Odnosząc się natomiast do zarzutów sformułowanych w **pkt II.5 i II.6** *petitum* skargi, należy wskazać, że Rada, ustanawiając stypendium za wybitne osiągnięcia w sporcie oraz działalności artystycznej, nieprawidłowo wykroczyła poza delegację z art. 90t ust. 4 u.s.o., a jednocześnie wkroczyła w materię wynikającą z innych ustaw, tj. ustawy o sporcie oraz ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W takiej sytuacji, jeżeli wolą Rady było przyznanie stypendium za wybitne osiągnięcia sportowe bądź artystyczne, to organ ten winien podjąć uchwały – odpowiednio – na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie albo art. 7b ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Upoważnienie zawarte w przywołanych przepisach jest bowiem niezależne od upoważnienia znajdującego się w art. 90t ust. 4 u.s.o. Wskazuje się, że w tego typu przypadkach przepisy ustaw szczególnych będą miały pierwszeństwo przed normą zawartą w art. 90t ust. 4 u.s.o. – jako normą *lex generali*, która to dotyczy zasadniczo wszelkich stypendiów dla uzdolnionych uczniów (por. wyrok WSA w Olsztynie z 15.06.2021 r., II SA/OI 273/21, LEX nr 3191030).

Dochodzi więc w tym przypadku do wydania przez radę uchwały w sposób wykraczający poza delegację ustawową. Nie sposób jednocześnie przyjmować, że samo istnienie w systemie prawnym przepisów szczególnych, które mogłyby (i powinny) stanowić podstawę do podjęcia tego typu uchwał, może konwalidować błędy popełnione w związku z wyraźnym wydaniem uchwały na całkiem innej podstawie normatywnej, tj. opartej o przepis art. 90t ust. 4 u.s.o.

Przechodząc do zarzutu sformułowanego w **pkt II.7** petitum, wskazać należy, że również w tym przypadku doszło do niedopuszczalnego wkroczenia przez Radę w materię objętą regulacją, uprzednio obowiązującej, ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r.

Przepis art. 173a ww. ustawy ustanawiał szerokie upoważnienie do uchwalania przez jednostki samorządu terytorialnego programów pomocy materialnej dla studentów. W doktrynie wskazuje się, że może chodzić w tym przypadku zarówno o stypendia o charakterze socjalnym, jak i stypendia za osiągnięcia lub wyniki w nauce – tak np. w: S. Nitecki [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, P. Stec, LEX/el. 2017, art. 173(a).

Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę na głosy doktryny o tym, że art. 173a ww. ustawy zawierał upoważnienie do przyznania studentom pomocy materialnej, a nie na przykład nagrody za wyniki w kształceniu (tak np. w: H. Izdebski, J. M. Zieliński [w:] H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2015, art. 173(a)).

Powoływano się tam m. in. na wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 maja 2008 r., sygn. akt: II SA/Lu 309/08 (Wspólnota 2010, nr 3, s. 45), gdzie wprost sformułowano tezę, iż przepisy prawa nie upoważniają organów gminy do stanowienia uchwał o przyznaniu stypendium za wyniki uzyskiwane przez studentów w czasie studiów.

W świetle analizy § 1 zaskarżonej uchwały w zw. z § 3 regulaminu pojawiają się co najmniej wątpliwości co do charakteru świadczeń objętych programem stypendialnym Burmistrza Miasta Podkowa Leśna – czy stanowią one formę „pomocy”, o której mowa w wyżej cytowanym przepisie Prawa o szkolnictwie wyższym z 2005 r., czy też zasadniczo niedopuszczalnej nagrody za wyniki uzyskiwane w czasie studiów. Dylemat ten ma jednak drugorzędne znaczenie w świetle głównego uchybienia, jaki stanowi w tym przypadku wyjście przez Radę poza delegację płynącą z przepisu art. 90t ust. 4 u.s.o.

Stwierdzone naruszenia prawa w ww. przepisach zaskarżonych uchwały i regulaminu przesądzają o wadliwości całej uchwały. Kwestionowane uregulowania odnoszą się do szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży. Mają przy tym obligatoryjny charakter w stosunku do treści uchwały. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie wadliwych regulacji uchwały byłoby więc niemożliwe, a nadto wypaczałoby wolę organu stanowiącego. 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.

Należy końcowo wskazać, że orzecznictwo dopuszcza możliwość stwierdzenia nieważności uchwały w całości w sytuacji, gdy uchylenie znacznej części jej przepisów spowodowałoby pozostawienie w obrocie takiego aktu prawa miejscowego, który byłby niekompletny i w znacznym stopniu nie wypełniałby delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. VIII SA/Wa 876/18).

**Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak w *petitum* skargi.**

PROKURATOR  
PROKURATURY ODRĘBOWEJ  
w Warszawie  
*Iwona Krysa-Skwięcińska*