



**Stanowisko Zarządu
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 7 lutego 2020 r.**

w sprawie: **konieczności uregulowania przepisów prawa w zakresie przyznawania stypendiów motywacyjnych uzdolnionym dzieciom i młodzieży**

Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów zwraca uwagę na konieczność uregulowania przepisów prawa w zakresie przyznawania stypendiów dzieciom i młodzieży. Stosownie do treści art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy:

- 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży;
- 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Niniejszy przepis tworzy podstawę prawną do uruchamiania przez jednostki samorządu terytorialnego z własnej inicjatywy programów pomocy materialnej dla uczniów o charakterze motywacyjnym. Przepis ten wyraźnie rozróżnia skalę przedsięwzięcia, wskazując na możliwość tworzenia programów regionalnych i lokalnych.

Na szczeblu gminy tworzone są programy lokalne. Uwzględniając kompetencje gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego wynikające z ustawy o samorządzie gminnym powinny one, co do zasady, dotyczyć danej wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców gminy. Podobny pogląd zaprezentowany został w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2010 r. (sygn. akt I OSK).

Mając na uwadze treść art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową z mocy prawa. Zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy do zadań własnych gminy. W konsekwencji uprawnienia gminy w zakresie edukacji publicznej, o których mowa w art. 7 ust 1 pkt 8, dotyczą jedynie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty – mieszkańców gminy.

Do dn. 31 grudnia 2018 r. treść art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty była zgodna z ustawą o samorządzie gminnym i umożliwiała przyznawanie stypendiów dla uzdolnionych uczniów, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze, co za tym idzie stypendia przyznawane były uzdolnionym uczniom, mieszkańcom gminy, zgodnie z treścią art. 18 ust.1 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis od 1 stycznia 2019 r. (zmieniony ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw) otrzymał inne brzmienie: „*W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1 (wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży) 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*”. Obecne brzmienie przepisu stoi w sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym, z której to bezpośrednio wynika, że działania własne gminy dotyczą mieszkańców tejże gminy.

Przedsięwzięcia o skali lokalnej, mające na celu m.in. wsparcie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, muszą w pierwszej kolejności zapewnić równe traktowanie mieszkańców wspólnoty samorządowej. Stypendia organu stanowiącego kierowane do najzdolniejszych uczniów i studentów – mieszkańców gminy, umożliwiały równe traktowanie wyżej wymienionych członków wspólnoty samorządowej, uczących się w gminie i poza nią. Ograniczenie, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy systemie oświaty, stojące w sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym, powoduje, że nie jest możliwe przyznanie stypendium mieszkańcowi uczącemu się poza gminą, a zatem dochodzi do jego dyskryminacji w związku z dokonaniem wyborem ścieżki edukacyjnej - co z kolei stoi w sprzeczności z art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Wskazać w tym miejscu należy również brak konsekwencji ustawodawcy. Nie dokonano zmiany przepisów dotyczących przyznawania stypendiów studentom oraz sportowcom – mogą je otrzymać jedynie mieszkańcy danej gminy.

Jednocześnie należy zauważyć, że bardzo ogólny charakter cytowanej wyżej normy prawnej powoduje, że na terenie kraju wydawane są sprzeczne ze sobą rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów.

Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nr NPII.4131.1.568.2019 z 9 sierpnia 2019 r. wskazuje, że „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”.

Z kolei Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr KN-4131.1.311.2019.3 z 8 sierpnia 2019 r. stwierdza „*W ocenie organu nadzoru za niezgodną z prawem należy uznać treść § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, zgodnie, z którym „o wysokości i ilości przyznanych Stypendiów decyduje Burmistrz Obornik po zapoznaniu się z opinią Komisji Stypendialnej*”. Jak wynika z treści art. 90t ust. 4 cyt. ustawy rada określa "formy i zakres tej pomocy". W ocenie organu nadzoru, to rada ustala czy będzie to pomoc pieniężna czy rzeczowa oraz jej zakres, pod pojęciem, którego bez wątplenia znajduje się wysokość pomocy pieniężnej. Brak jest zatem podstaw do przenoszenia tej delegacji ustawowej na inny organ. Tym samym w przedmiotowej uchwale brak jest określenia zakresu przyznawanej pomocy, tj. wysokości stypendium przy jednoczesnym scedowaniu tej kompetencji na Burmistrza Obornik. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 6 lutego 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1061/18 wskazał, iż kompetencja dotycząca określania wysokości stypendiów przysługuje radzie, a art. 90t ust. 4 ustawy nie przyznaje organowi wykonawczemu gminy kompetencji do określenia wysokości stypendiów. Podobne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 207/16.”

Ta sama sytuacja ma miejsce w przypadku orzecznictwa sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 7 listopada 2017 r. (sygn. Akt II SA/Bd 545/17) wywiódł, że „należy w tym miejscu podkreślić, że stypendium Prezesa Rady Ministrów przyznaje Prezes Rady Ministrów (art. 90h ust. 4 ustawy), stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania przyznaje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (art. 90i ust. 2), stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przyznaje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 90j ust. 4). Poza tym, zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Z powyższego należy wyprowadzić wniosek, że system indywidualnej pomocy finansowej zagwarantowany w Konstytucji RP ustawa o systemie oświaty realizuje w formie indywidualnych rozstrzygnięć będących decyzjami administracyjnymi”.

Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 2 lipca 2019 r. (sygn. Akt III SA/Gl 426/19) zważył, że „zasady udzielania uczniom pomocy materialnej określa rozdział 8a u.s.o. i zgodnie z art. 90c ust. 1 u.s.o. ma ona charakter socjalny albo motywacyjny. Skoro art. 90n ust. 1 u.s.o. stanowi, że w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne, to a contrario uznać należy, że w pozostałych przypadkach, tj. stypendiów motywacyjnych przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania. Wychodząc, bowiem z założenia o racjonalności ustawodawcy uznać należy, że tam, gdzie widział on potrzebę załatwiania spraw z zastosowaniem przepisów k.p.a. dał temu wyraz wprost. Skoro zaś nie uczynił tego w przypadku stypendiów motywacyjnych oznacza to, że nie dostrzegł takiej konieczności”.

Na uwagę zasługuje również fakt, że dla sądów sporna jest również podstawa prawna uchwał dotyczących przyznawania stypendiów i tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 24 sierpnia 2017 r. (IV SA/Gl 186/17) orzekł, że „jeżeli wolą Rady Gminy było przyznanie stypendium za osiągnięcia sportowe, to winna ona podjąć uchwałę na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Upoważnienie zawarte w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie jest bowiem niezależne od upoważnienia znajdującego się w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 6 lutego 2019 r. (IVSA/Po/1061/18) stwierdził, że „nie można przyznać racji skarżącemu, że organ nie był uprawniony na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów sportowych. Wprowadzenie tego typu stypendiów na podstawie art. 90t ust. 4 uso jest możliwe. Wspieranie edukacji uzdolnionych uczniów nie musi ograniczać się jedynie do stypendiów za osiągnięcia w nauce. Edukacja obejmuje swym zakresem również zajęcia sportowe, a programy nauczania dzieci i młodzieży przewidują lekcje wychowania fizycznego na każdym etapie ich nauki (...) Z tych względów nie ulega wątpliwości, że wychowanie fizyczne jest elementem edukacji, co za tym idzie stypendium sportowe jest również wspieraniem edukacji uzdolnionych uczniów”.

Brak jednoznacznej interpretacji powyższych przepisów oraz swoisty chaos legislacyjny spowodował, że gminy będą zmuszone w znaczący sposób ograniczyć przyznawanie stypendiów uzdolnionym uczniom, z uwagi na brak wykładni, m.in. kto jest uprawniony do otrzymania stypendium, czy miasto niebędące powiatem grodzkim powinno przyznać stypendia tylko uczniom szkół przez siebie prowadzonych, czy również uczniom szkół prowadzonych przez powiat ziemski, mającym siedzibę na terenie gminy, a także jaki tryb przyznawania stypendiów należy przyjąć.

Z tym pytaniem Miasto Będzin zwróciło się 28 października 2019 r. do Ministra Edukacji Narodowej. Dn. 2 stycznia 2020 r. przedstawiciel Ministra udzielił odpowiedzi następującej treści: „art. 90t ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty stanowi podstawę prawną do uruchamiania, z własnej inicjatywy, programów pomocy materialnej dla uczniów. Pomoc ta może mieć zarówno charakter socjalny jak i motywacyjny. Ustawodawca nie precyzuje zasad organizacji tego rodzaju pomocy, w tym grupy osób uprawnionych do korzystania z tej pomocy, ponieważ należy to do zadań własnych samorządu. Szczegółowe warunki udzielania pomocy powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innego, niż określone w ustawie kryterium „wspierania edukacji dzieci i młodzieży”.

Mając na uwadze powyższe, w obecnym stanie prawnym, gminy działając w oparciu o podjęte przed 1 stycznia 2019 r. uchwały przyznają nadal stypendia uczniom będącym mieszkańcami gminy. Te gminy, które z różnych względów zmuszone były dokonać zmian w „uchwałach stypendialnych”, zostały poniekąd zmuszone do zmiany zasad i przyznają stypendia jedynie uczniom pobierającym naukę na terenie danej gminy. Prowadzi to do sytuacji, w której sąsiadujące ze sobą gminy przyznają stypendia na różnych zasadach, co skutkuje jeszcze większą dyskryminacją niektórych uczniów, którzy np. nie są mieszkańcami gminy, ale pobierają na jej terenie naukę, ale gmina przyznaje stypendia na starych zasadach, tj. jedynie swoim mieszkańcom.