



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO - 603790 - I/08/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 21 lipca 2009 r.

Pani Barbara Kudrycka

Minister Nauki

i Szkolnictwa Wyższego

ul. Wspólna 1/3

00 - 529 WARSZAWA

Niespełna dwa miesiące temu Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Rady Miasta Lublin i utrzymał w mocy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r. (sygn. akt III SA/Lu 309/08), w którym sąd ten uznał, że żaden przepis rangi ustawowej nie upoważnia rady gminy do przyznawania studentom uczelni wyższych stypendiów z budżetu gminy, a przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym), ma wyłącznie charakter kompetencyjny. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na poważną lukę prawną w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm., dalej: ustawa o szkolnictwie wyższym), która w istotny sposób narusza prawa studentów.

Stan faktyczny i prawny sprawy, która leży u źródła przywołanych orzeczeń przedstawia się następująco. Rada Miasta Lublin w dniu 29 maja 2008 r. podjęła uchwałę nr 359/XX/2008 *w sprawie zasad przyznawania stypendiów wybitnie zdolnym studentom studiów stacjonarnych szkół wyższych, mieszkającym i studiującym na terenie Gminy Lublin* (dalej: uchwała RM Lublin). Jako podstawę do jej wydania wskazano art. 18 ust. 2 pkt 14 a ustawy o samorządzie gminnym. Powyższą uchwałę, w części obejmującej sformułowanie „i studiującym” zaskarżył Wojewoda Lubelski. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, wykraczając poza granice skargi Wojewody, stwierdził nieważność uchwały

RM Lublin z uwagi na brak podstawy prawnej do przyznania studentom studiów wyższych stypendiów z budżetu gminy (wyrok z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 309/08). Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wniosła RM Lublin zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 18 ust. 2 pkt 14 a w zw. z art. 7 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 94 i art. 163 Konstytucji RP, a także art. 94 ust. 6 i art. 173 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 29 maja 2009 r. (sygn. akt I OSK 178/09), utrzymał w mocy orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie i oddalił skargę kasacyjną przychyłając się jednocześnie do argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu do zaskarżonego wyroku.

Problemem dostrzeżonym przez sądy obu instancji jest brak przepisu prawa materialnego upoważniającego organy samorządu gminy do wspierania i wynagradzania uzdolnionych studentów ze środków pochodzących z budżetu gminy. W konsekwencji, w ocenie sądu, Rada Miasta Lublin nie miała wystarczających kompetencji do podjęcia zaskarżonej uchwały, co skutkuje nieważnością tego aktu prawnego. Te same zarzuty należy odnieść do wszystkich uchwał podjętych przez organy samorządu gminnego, które stanowią podstawę wypłacanych studentom stypendiów i innych nagród pochodzących z budżetu gminy.

Nie ulega wątpliwości, że zakwestionowana uchwała Rady Miasta Lublin jest aktem prawa miejscowego, a co za tym idzie dla jej wydania niezbędne jest wyraźne upoważnienie ustawowe (art. 94 Konstytucji RP). Przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 a ustawy o samorządzie gminnym stanowi wprawdzie, że podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów należy do wyłącznej właściwości rady gminy, jednak w ocenie sądu *przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne ustawy niż ustawa o samorządzie gminnym przekażą gminie zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalenia zasad udzielania przedmiotowych stypendiów*. Warto zauważyć, że podobne stanowisko było już prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 16 maja 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt III SA 2622/00) odniósł się do art. 6 i art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzając, że normy te mają charakter

kompetencyjny oraz, że wyłącznie na ich podstawie gmina nie może wydawać aktów prawa miejscowego. Uchwały wydane na tej podstawie, a sprzeczne z innymi ustawami są, w ocenie sądu, niezgodne z prawem - co wynika jednoznacznie z art. 94 Konstytucji RP. Podobnie w wyroku z dnia 30 września 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt I SA/Wa 1354/05), rozstrzygał o charakterze art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzając, że jest jedynie normą kompetencyjną (ponadto zob. wyrok NSA w Katowicach z dnia 23 marca 2000 r., sygn. akt II SA/Ka 2407/99, wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1288/07).

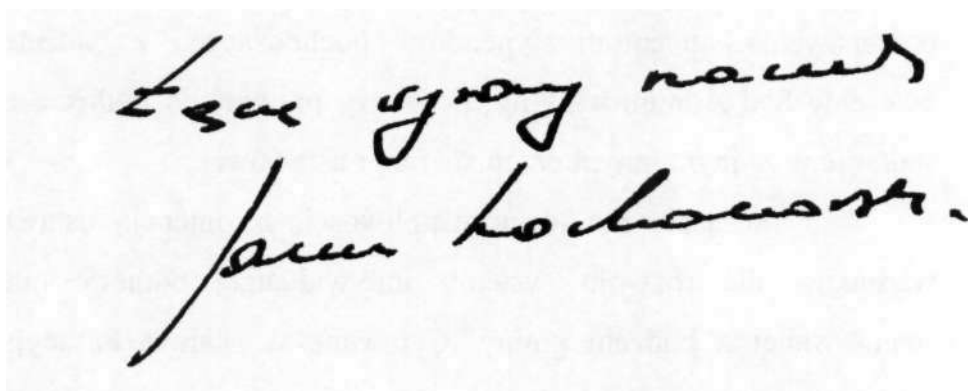
Także analiza ustawy o szkolnictwie wyższym nie uzasadnia kompetencji gminy do materialnego wspierania studentów ze środków pochodzących z budżetu jednostek samorządowych. Zgodnie z art. 173 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Jednak żaden z przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym nie stwarza upoważnienia dla rady gminy do ustalenia w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, zasad przyznawania studentom stypendiów pochodzących z budżetu gminy. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny: podstawy prawnej do podjęcia takiej uchwały nie da się wskazać w żadnym innym przepisie rangi ustawowej.

Tymczasem nie ulega wątpliwości, że intencją ustawodawcy było stworzenie warunków dla rozwoju systemu indywidualnej pomocy materialnej dla studentów finansowanej z budżetu gminy. Cytowane w skardze kasacyjnej Rady Miasta Lublin stenogramy z posiedzenia Senatu RP rozpatrującego nowelizację ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazują że u podstaw wprowadzanych zmian legła potrzeba dodatkowego wsparcia młodych ludzi w zdobywaniu wykształcenia. Zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów jest bowiem korelatem zasady powszechnego i równego dostępu do wykształcenia i jako taka znajduje swoje umocowanie w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP.

Warto zauważyć, że stosowne regulacje zostały wprowadzone do ustawy z dnia 7 września 1991 o *systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zgodnie z art. 901 przywołanej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji najzdolniejszych uczniów i przeznaczać na ten cel środki własne.

Podobnie do ustawy z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.), wprowadzono przepis art. 7 a, który upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do przyznawania nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. Stosownego upoważnienia ustawowego, o czym była już mowa, brakuje natomiast w ustawie o szkolnictwie wyższym.

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości przygotowania projektu stosownej nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym, mającej na celu upoważnienie jednostki samorządu terytorialnego do fundowania stypendiów studenckich ze środków własnych. Wydaje się, że przedmiotowa zmiana ma szansę ułatwić studentom szkół wyższych ponoszenie i tak wysokich kosztów kształcenia na polskich uczelniach.



Łucja Grynauer
Jana Holcowa