UCHWAŁA NR III/47/18
RADY MIASTA KATOWICE

z dnia 20 grudnia 2018 r.

w sprawie wniesienia odpowiedzi na skargę Wojewody Śląskiego

Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)

Rada Miasta Katowice
uchwala:

§ 1. Wnieść odpowiedź na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawie skargi Wojewody Śląskiego z dnia 6 grudnia 2018 r., znak: NPII.4131.2.18.2018, w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIII/1078/18 Rady Miasta Katowice z dnia 1 marca 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów dla dzieci i młodzieży w ramach Miejskiego Programu Stypendialnego dla Uczniów Szczególnie Uzdolnionych „Prymus", jako niezgodnej z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.).

§ 2. Argumenty prawne wniesienia odpowiedzi na skargę zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Katowice

Maciej Biskupski

UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski (dalej: Skarżący) zarzuca w skardze, że Rada Miasta Katowice nieprawidłowo wypełniła delegację z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198 z późn. zm.; dalej: u.s.o.) w zakresie warunków udzielania pomocy, zakresu pomocy i trybu przyznawania stypendiów. W uzasadnieniu skargi Skarżący rozwija argumentację w sposób zasadniczo następujący:

Po pierwsze, Skarżący wskazuje na § 1 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 załącznika do uchwały, w których Rada Miasta określiła warunki, jakie muszą spełniać uczniowie szkół podstawowych i ponadpodstawowych, aby mogli otrzymać stypendium za bardzo dobre wyniki w nauce, tj. m.in. „co najmniej bardzo dobrą roczną ocenę klasyfikacyjną z zachowania". W świetle zaś art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen, tytuł laureata albo finalisty konkursu. Rada nie może natomiast wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów m.in. związanych z oceną z zachowania. Zatem § 1 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały we fragmencie: *co najmniej bardzo dobrą roczną ocenę klasyfikacyjną z zachowania* narusza art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy. Warunek ten nie pozostaje jednak w związku z wynikami w nauce oraz innymi osiągnięciami w dziedzinie nauki. Takie rozwiązanie jest nie do pogodzenia z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Po drugie, Skarżący wskazuje na § 3 ust. 1, 2 i 4 załącznika zaskarżonej uchwały, z których wynika, że stypendium przyznaje Komisja Stypendialna powołana przez Prezydenta Miasta Katowice, która składa się z 3 przedstawicieli Prezydenta Miasta i 2 radnych Rady Miasta, zaś decyzja Komisji w sprawie stypendium jest ostateczna. Tymczasem, zdaniem Skarżącego, stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 u.s.o. przyznawane są w formie decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). W ocenie Skarżącego do tego organu należy rozpatrzenie wniosku o przyznanie stypendium, jak i wydanie stosownego rozstrzygnięcia w sprawie. Za niedopuszczalne należy uznać przyznanie kompetencji do podejmowania czynności w toku postępowania administracyjnego Komisji nie będącej organem administracji publicznej. Skarżący uważa również, że samo ustanowienie komisji oraz określenie jej składu przez Radę Miasta stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje Prezydenta Miasta Katowice.

Po trzecie, Skarżący wskazuje na § 4 ust. 2 załącznika zaskarżonej uchwały, z którego wynika, że Prezydent Miasta w drodze zarządzenia, ustala wysokość oraz okres przyznawania stypendiów, biorąc pod uwagę wysokość środków finansowych zapisanych na ten cel corocznie w budżecie Miasta Katowice. W ocenie Skarżącego zapis ten nie znajduje podstawy prawnej w obowiązujących przepisach, albowiem wysokość oraz okres przyznawania nie może być ustalane w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta. W ocenie Skarżącego taka regulacja jest sprzeczna z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 90t ust. 4 ustawy, zgodnie z którym do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy określenie zakresu pomocy udzielanej w ramach

wsparcia uzdolnionych dzieci i młodzieży. Oznacza to konieczność ustalenia w uchwale wysokości przyznawanych stypendiów.

Po czwarte, Skarżący wskazuje § 5 ust. 2 załącznika zaskarżonej uchwały, z którego wynika, że rozszerzono krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o stypendium o absolwentów szkół ponadpodstawowych kończących się maturą. W ocenie organu nadzoru to niedopuszczalny zapis, bowiem z treści art. 90t ust. 4 u.s.o. jednoznacznie wynika, iż stypendia przyznawane są „uczniom".

Po piąte, Skarżący wskazuje § 2 ust. 1 załącznika zaskarżonej uchwały, w zakresie wyrazów „dyrektor szkoły". Ponieważ w ocenie Skarżącego, stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 u.s.o., przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, dlatego jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego. Dyrektor szkoły nie mieści się w tym przypadku w pojęciu „strony postępowania".

Po szóste, Skarżący wskazuje na § 2 ust. 4 załącznika zaskarżonej uchwały, który uznaje za niezgodny z wymaganiami obowiązującego w dniu podjęcia uchwały art. 24 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922 z późn. zm.). Zdaniem Skarżącego, udzielenie przez administratora informacji wskazanych w powyższym art. 24 ustawy jest warunkiem legalności zbierania danych. Niespełnienie tego obowiązku powoduje, że przetwarzanie przez niego danych jest sprzeczne z prawem.

Rada Miasta Katowice zważyła, co następuje.

Skarga nie ma uzasadnionych podstaw i jest w istocie chybiona.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu stwierdzić należy, że treść art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. nie uzasadnia twierdzenia Skarżącego, że z brzmienia tej regulacji można wyprowadzić wyłącznie wniosek, iż stanowi się w nim o jedynym dopuszczalnym **kryterium** przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, którym są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Przepis art. 90t ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.o. określa jedynie dwa obszary tematyczne (zakreślone pod względem podmiotowym i przedmiotowym), które mogą być istotą regionalnego lub lokalnego programu jednostki samorządu terytorialnego. Jednym z nich jest wspieranie uzdolnionych dzieci i młodzieży, natomiast szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, w tym warunki przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów, należą do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wynika z tego zatem, że to, jakie konkretnie kryteria decydują o przyznaniu stypendium uczniom w szerokiej obiektywnie grupie uczniów uzdolnionych, należy do organu stanowiącego. W związku z tym wprowadzenie w zaskarżonej uchwale dodatkowego kryterium *„co najmniej bardzo dobrą roczną ocenę klasyfikacyjną z zachowania"*, poza średnią uzyskanych ocen, tytułem laureata albo finalisty konkursu, nie narusza art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. i nie wykracza poza delegację zawartą w art. 90t ust. 4 u.s.o. Wobec braku zdefiniowania w u.s.o. pojęcia *uczeń uzdolniony* nie można zgodzić się z tym, by dopuszczalne było ograniczanie organu stanowiącego w określaniu kryteriów, na podstawie których uznaje uczniów za uzdolnionych i zasługujących na przyznanie im stypendium. Tym bardziej, jak to uczyniła Rada Miasta, łącząc wysokie wyniki edukacyjne z równie wysoką oceną postawy i zachowania, co bezsprzecznie jest oczekiwane

i pożądane w interesie społecznym. Taka jest również wola ustawodawcy, choć w tym przypadku niewyartykułowana wprost, bowiem już w przepisie art. 90g ust. 2 u.s.o. uzyskanie stypendium (także motywacyjnego) uzależnia się od wysokiej średniej ocen oraz co najmniej dobrej oceny zachowania.

W odniesieniu do drugiego i trzeciego zarzutu, należy przede wszystkim stwierdzić, że treść art. 90t ust. 4 u.s.o. w żadnym razie nie uprawnia do tak jednoznacznego przesądzania, jak to czyni Skarżący, iż stypendia, o których mowa w tym przepisie, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), a co za tym idzie do tego organu należy rozpatrzenie wniosku o przyznanie stypendium, jak i wydanie stosownego rozstrzygnięcia w sprawie (postanowienia lub decyzji). Nie ulega najmniejszych wątpliwości, że przepisy u.s.o. nie przewidują ogólnego odesłania do stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.; dalej k.p.a.). Stąd też, nieprzypadkowo, w u.s.o. przyjęto zasadę, że przepisy k.p.a. stosuje się wyłącznie do tych wskazanych spraw lub kwestii, co do których załatwienie ich w drodze decyzji administracyjnej wyraźnie nakazuje brzmienie przepisu ustawy. Zasada ta w pełni ma zastosowanie także w sprawach, o których mowa w przepisach Rozdziału 8a (Pomoc materialna dla uczniów) u.s.o. W związku z tym, wbrew stanowisku Skarżącego, nie można nie zauważyć, że w przepisach ww. rozdziału u.s.o. tylko w jednym przepisie ustawodawca jednoznacznie przesądza i nakazuje załatwiać określony rodzaj spraw w formie decyzji administracyjnej, a mianowicie w przepisie art. 90n ust. 1 (*W sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze* ***socjalnym*** *wydaje się decyzje administracyjne*). Dodać należy, że przepis ten został poprzedzony art. 90m ust. 1, w którym także jednoznacznie stwierdza się, iż *świadczenie pomocy materialnej o charakterze* ***socjalnym*** *przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta)*. Nie mniej istotne w tej regulacji, w kontekście stawianych przez Skarżącego zarzutów, jest to, że przyznanie stypendium w drodze decyzji administracyjnej ma dotyczyć wyłącznie stypendium o charakterze socjalnym. A zatem zważyć należy, że ustawodawca nie przewiduje obowiązku przyznawania stypendiów o charakterze motywacyjnym w formie decyzji administracyjnej, w tym w odniesieniu do stypendiów za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe – art. 90g u.s.o., bo w przeciwnym wypadku z pewnością by to zastrzegł. Tym samym nie do zaakceptowania jest twierdzenie Skarżącego, że w świetle brzmienia delegacji zawartej w art. 90t ust. 4 u.s.o. Rada Miasta wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia, albowiem przyznawania stypendiów dla uczniów szczególnie uzdolnionych (stypendia o charakterze motywacyjnym) nie poddała w trybie postępowania administracyjnego. Do takiego wniosku nie uprawnia treść zawartej w tym przepisie delegacji, ponieważ nałożony obowiązek w postaci określenia szczegółowych warunków 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 – oznacza, że organ jednostki samorządu terytorialnego ma pełną swobodę w określeniu trybu postępowania w tych sprawach. Rada Miasta określając zatem tryb postępowania w sprawach przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów zdecydowała tym samym o formie ich przyznawania, przy czym nie jest to decyzja administracyjna w rozumieniu k.p.a. Jest to zresztą tryb i forma załatwienia sprawy w zasadzie wzorowany na regulacji określonej

w art. 90g ust. 1 u.s.o., która dotyczy stypendiów za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, i która nie przewiduje trybu postępowania administracyjnego. Przyjęty przez Radę Miasta tryb postępowania i na jego podstawie sposób przyznawania stypendiów nie jest również aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącym obowiązków lub uprawnień wynikających z przepisów prawa. W istocie bowiem, po złożeniu wniosku zgodnego ze wzorem i zawierającego wymagane dane i informacje, każda osoba, która spełnia jednolite dla wszystkich kryterium średniej ocen (w konkretnej kategorii uczniów ustalonej w § ust. 1 pkt 1-3) otrzymuje stypendium według podstawy naliczenia określonej przez Prezydenta Miasta Katowice, co w efekcie stanowi czynność techniczną o charakterze księgowo-rachunkowym. W ustalonym trybie nie ma możliwości odmowy przyznania stypendium, albowiem decyduje spełnienie wskazanych w uchwale kryteriów, a jego wysokość jest jednolita dla wszystkich, którzy te kryteria spełniają i złożą wniosek. Przyznanie stypendium nie jest uzależnione od posiadanych środków na ten cel w budżecie, lecz ustalając jednolitą wysokość należnych wszystkim stypendiów uwzględnia się wysokość środków finansowych zapisanych na ten cel corocznie w budżecie. Wydaje się, że w świetle prawa finansowego tego rodzaju zastrzeżenie jest oczywiste. Trudno bowiem uznać, że o wysokości przewidywanych stypendiów (motywacyjnych) mają decydować ubiegający się o to stypendium uczniowie. W związku z tym trudno znaleźć uzasadnienie dla twierdzenia, iż w przypadku stypendiów (o charakterze motywacyjnym), o których mowa w art. 90t ust. 4 u.s.o., przyznawanie ich przez organy jednostek samorządu terytorialnego musi mieć formę decyzyjną w rozumieniu k.p.a.

W odniesieniu do czwartego zarzutu wymaga podkreślenia, że zaskarżona uchwała dotyczy warunków i trybu przyznawania stypendiów dla dzieci i młodzieży szczególnie uzdolnionej, a zatem chodzi o przyznawanie stypendium o charakterze motywacyjnym. Tego rodzaju stypendium, w swej istocie, ma spełniać jednocześnie dwie zasadnicze funkcje, a mianowicie ma być motywacją do wytężonej pracy ucznia oraz nagrodą za osiągnięcie określonego wyniku w nauce. Jeśli zatem zarzut Skarżącego należałoby uznać za zasadny, to należy postawić retoryczne pytanie: w jaki sposób uczniowie ostatniej klasy (maturalnej) szkoły ponadpodstawowej, w odróżnieniu do uczniów niższych klas, mają być na podobnych zasadach zmotywowani do wytężonej pracy (zwłaszcza w klasie maturalnej) i nagrodzeni za osiągnięty wynik w nauce? Nawet jeśli kwestionowany § 5 ust. 2 stanowi o absolwencie, to z formalnoprawnego punktu widzenia do końca sierpnia danego roku jest to ciągle uczeń, a ponadto stypendium przyznaje się za wyniki w nauce osiągnięte przez tego absolwenta kiedy był de facto i de jure uczniem. Dlatego też stypendium jest celowo wypłacane w tym przypadku jednorazowo po ukończeniu szkoły (lipiec-sierpień). Innymi słowy, nie można stosować wykładni gramatycznej, którą kieruje się Skarżący, jeśli prowadzi ona do nieracjonalnych wniosków, co w tym przypadku oznacza, że uczniów klas maturalnych należy pozbawić stypendium za wyniki w nauce.

Za niezrozumiały należy uznać piąty z postawionych zarzutów, w którym Skarżący wyklucza dyrektora szkoły z grona osób, które mogą złożyć wniosek o przyznanie stypendium. Użyta do tego argumentacja jest chybiona, skoro nawet ustawodawca widzi potrzebę i konieczność uwzględnienia inicjatywy dyrektora szkoły, i to także w sytuacji przyznania stypendium w formie decyzyjnej (art. 90n ust. 2 pkt 2 u.s.o.). Zgoda na przyznanie/przyjęcie stypendium jest wymagana niezależnie od tego, w jakim trybie przyznaje się stypendium, natomiast

odmawianie inicjatywy wnioskowania dyrektorowi szkoły w sytuacji, kiedy z niewiadomych powodów nie czynią tego pełnoletni uczeń lub rodzic (opiekun), jest co najmniej niezrozumiałe.

W odniesieniu do szóstego zarzutu stwierdzić należy, że Skarżący trafnie zauważa, że warunkiem legalności przetwarzania danych osobowych na podstawie oświadczenia, o którym mowa w kwestionowanym § 2 ust. 4, jest uprzednie spełnienie obowiązku informacyjnego wobec osoby, której dane dotyczą, określonego w obowiązującym na dzień podjęcia uchwały art. 24 ustawy o ochronie danych osobowych. Jednakże żądania podania danych osobowych nie można utożsamiać z samym faktem podjęcia zaskarżonej uchwały, w której zawarto jedynie zapis, iż do wniosku o przyznanie stypendium należy dołączyć oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych, albowiem obowiązek ten powstaje dopiero z chwilą indywidualnego zamiaru złożenia wniosku o przyznanie stypendium. Tymczasem w świetle § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały wzór wniosku o przyznanie stypendium określi Prezydent Miasta Katowice. A zatem każda osoba, która zamierza faktycznie wystąpić z wnioskiem o przyznanie stypendium musi zapoznać się z treścią ww. zarządzenia, w którym przyjęty wzór wniosku winien zawierać wymagane informacje, w tym żądane dane osobowe, a w tym kontekście także zakres informacji wynikających z przepisu art. 24 ustawy o ochronie danych osobowych. Należy zauważyć w tym miejscu, że zakres tego rodzaju informacji zawiera wzór wniosku stanowiący załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Katowice, które utraciło moc obowiązującą z chwilą podjęcia zaskarżonej uchwały. Tym samym zarzut Skarżącego wydaje się co najmniej przedwczesny, jeśli nie niedopuszczalnie wyprzedzający ewentualne, zdaniem Skarżącego, naruszenie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922 z późn. zm.; dalej: u.o.d.o.). Zwłaszcza, że ówczesne przepisy nie wskazywały, w jaki konkretnie sposób należy ten obowiązek informacyjny wykonać. Nie ulega jednak wątpliwości, że informację w tym zakresie należy przekazać osobie, której dane dotyczą, a więc informacja powinna mieć zindywidualizowany charakter. W związku z tym to, czego oczekuje Skarżący wskazując na obowiązek z art. 24 u.o.d.o., z pewnością nie ma i nie będzie miało indywidualnego charakteru poprzez formalny zapis w uchwale, którego brak zarzuca Skarżący.