



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 lipca 2025 r.

WP-I.4131.134.2025

WP-I.4131.135.2025

WP-I.4131.136.2025

Rada Miasta Legionowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g”,

stwierdzam nieważność

- § 2 ust. 6 uchwały Nr XIV/210/2025 Rady Miasta Legionowo z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania uczniom stypendiów Prezydenta Miasta Legionowo za wyniki w nauce,
- § 4 ust. 2 uchwały Nr XIV/211/2025 Rady Miasta Legionowo z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie zasad przyznawania stypendiów Prezydenta Miasta Legionowo dla studentów zamieszkałych na terenie Gminy Legionowo,
- § 3 ust. 3 Załącznika do uchwały Nr XIV/213/2025 Rady Miasta Legionowo z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania stypendiów artystycznych Gminy Legionowo dla osób szczególnie wyróżniających się w dziedzinie twórczości artystycznej.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 30 czerwca 2025 r. Rada Miasta Legionowo, działając na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, podjęła uchwały w sprawie udzielania stypendiów.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności aktów prawnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze stanem prawnym obowiązującym w dacie ich podjęcia i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji,

stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Uchwała Nr XIV/210/2025 w sprawie określenia zasad udzielania uczniom stypendiów Prezydenta Miasta Legionowo za wyniki w nauce podjęta została na podstawie art. 90t ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2025 poz. 881, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, 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 (art. 90 t ust. 4 ustawy o systemie oświaty). W przepisie § 2 ust. 6 kwestionowanej uchwały Rada Miasta Legionowo postanowiła, że *Prezydent Miasta może powołać do Komisji Stypendialnej przedstawicieli Rady Miasta Legionowo za ich zgodą*.

Tożsamy zapis znalazł się w uchwale Nr XIV/211/2025 w sprawie zasad przyznawania stypendiów Prezydenta Miasta Legionowo dla studentów zamieszkałych na terenie Gminy Legionowo, podjętej na podstawie art. 96 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571, z późn. zm.). Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi, że stypendium może być przyznane studentowi przez jednostkę samorządu terytorialnego, a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa: rodzaj stypendium, kryteria i sposób przyznawania stypendium, maksymalną wysokość stypendium, o którą może ubiegać się student, warunki wypłacania stypendium. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może również określić warunki zwrotu stypendium i odstąpienia od żądania jego zwrotu. W inkryminowanej uchwale w § 4 ust. 2 postanowiono, że *Prezydent Miasta może powołać do Komisji Stypendialnej przedstawicieli Rady Miasta Legionowo za ich zgodą*.

Identyczne uregulowanie znajduje się także w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XIV/213/2025 w sprawie określenia zasad udzielania stypendiów artystycznych Gminy Legionowo dla osób szczególnie wyróżniających się w dziedzinie twórczości artystycznej. Uchwała ta podjęta została na podstawie art. 7b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego, mogą przyznawać stypendia osobom zajmującym się twórczością

artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania stypendiów, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość, mając na uwadze wspieranie rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami.

Z żadnej z powołanych wyżej ustaw nie wynika delegacja do powołania komisji opiniującej wnioski o przyznanie stypendium, ani tym bardziej do delegowania radnych do udziału w pracach gremium powoływanego przez organ wykonawczy gminy. Należy zauważyć, że mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, wobec czego nie można na niego nakładać obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu albowiem takowe mogą wynikać jedynie z ustaw. W kontekście składu Komisji Stypendialnej należy podkreślić, iż organami gminy są rada gminy oraz wójt. Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 u.s.g.), natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1 u.s.g.). Realizacja zadań gminy należy do wójta, o czym przesądza art. 30 ust. 1 u.s.g. Powołany przepis przesądza również, że wójt wykonuje uchwały rady gminy. Formami realizacji zadań wójta są między innymi: przygotowanie projektów uchwał rady oraz określanie sposobu wykonywania uchwał. Jak wynika z art. 33 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Wójt jest kierownikiem urzędu oraz zwierzchnikiem służbowym jego pracowników oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g.). Nie można oczywiście wykluczyć możliwości tworzenia „ciał” (organów), które nie zostały przewidziane w u.s.g., jednakże tylko o tyle, o ile nie przejmowałyby one kompetencji organów ustrojowych powołanych tą ustawą. Na gruncie niniejszej sprawy organ wykonawczy powołuje komisję, której skład osobowy skutkuje sędowaniem zadań organu wykonawczego na część członków organu stanowiącego. Radni nie są pracownikami urzędu miasta, podległymi służbowo Prezydentowi, i Prezydent nie może wykorzystywać ich do realizacji powierzonych mu ustawą zadań. Mając na uwadze regulacje art. 21 ust. 1 i ust. 3 i art. 24 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, stwierdzić należy, że o ile z przepisów można wywieść obowiązek pracy radnego w komisjach, do których został powołany, o tyle żaden przepis nie pozwala na powołanie radnego do komisji realizującej zadania na rzecz i w imieniu organu wykonawczego przy wykonywaniu uchwały w sprawie stypendiów. Kwestionowane regulacje uchwał zostały zatem przyjęte bez podstawy prawnej.

W takim tonie wypowiedział Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2024 r. sygn. akt III OSK 3879/21, w którym odniósł się udziału radnych jako członków organu stanowiącego w wykonywaniu zadań kompetencyjnie przyznanych organowi wykonawczemu. *Przedstawiciel organu prowadzącego szkołę to osoba działająca w imieniu i na rzecz tego organu, tj. organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Radny nie jest ani pracownikiem jednostki obsługującej organ wykonawczy, ani też przełożonym radnego nie może być organ wykonawczy. Radny wchodzi w skład organu stanowiącego, który dysponuje organem wykonawczym, co wprost wynika z art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W przypadku powiatu owo dysponowanie obejmuje zarówno powoływanie danych osób do składu zarządu, odwoływanie ich ze składu zarządu, określanie wysokości wynagrodzenia zarządowi powiatu oraz podejmowanie szeregu innych uchwał wyznaczających zakres i kierunek działania organu wykonawczego. Ponadto rada powiatu jest organem kontrolującym zarząd powiatu (art. 16 ust. 1 u.s.p.), kontrolującym prawidłowość wykonywania zadań publicznych przez ten zarząd, w tym również zadań oświatowych. Tym samym nie ma możliwości, aby radny, który z jednej strony kontroluje zarząd powiatu czy to pośrednio poprzez udział w składzie komisji rewizyjnej, czy też biorąc udział w podejmowaniu uchwał kontrolnych wobec zarządu (art. 12 pkt 3-6a, art. 16, art. 16a, art. 17 u.s.p.), a z drugiej strony posiadający prawo do samodzielnego uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność m.in. starostwa powiatowego (art. 21 ust. 2a u.s.p.) mógł być jednocześnie podporządkowany zarządowi powiatu wykonując jakiegokolwiek zadania publiczne jako przedstawiciel tego zarządu. Pogląd co do niedopuszczalności wyznaczania radnego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do składu komisji konkursowej powoływanej celem wyłonienia kandydata na dyrektora szkoły lub placówki jest szeroko akceptowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyrok NSA z 27 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 313/19; prawomocny wyrok WSA w Opolu z 17 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Op 370/19; prawomocny wyrok WSA w Opolu z 30 września 2020 r. sygn. akt II SA/Op 389/19; prawomocny wyrok WSA w Gdańsku z 26 stycznia 2023 r. sygn. akt III SA/Gd 713/22; prawomocny wyrok WSA w Lublinie z 19 stycznia 2021 r. sygn. akt III SA/Lu 346/20; wyrok NSA z 14 maja 2013 r. sygn. akt I OSK 324/13; wyrok NSA z 25 czerwca 2014 r. sygn. akt I OSK 828/14). Naczelny Sąd Administracyjny w tym składzie pogląd ten podtrzymuje.*

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwał Rady Miasta Legionowo z dnia 30 czerwca 2025 r. Nr XIV/210/2025 w sprawie określenia zasad udzielania uczniom stypendiów Prezydenta Miasta Legionowo za wyniki w nauce, Nr XIV/211/2025 w sprawie zasad przyznawania stypendiów Prezydenta Miasta

Legionowo dla studentów zamieszkałych na terenie Gminy Legionowo, Nr XIV/213/ 2025 w sprawie określenia zasad udzielania stypendiów artystycznych Gminy Legionowo dla osób szczególnie wyróżniających się w dziedzinie twórczości artystycznej, w zakresie przywołanych w petitum przepisów, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem ich wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/