

Nr druku.....**696 - 1**.....
Projekt Prezydenta Miasta Lublin
z dnia**10. 12. 2008**.....
Wpłynęło do Rady Miasta Lublin
dnia

Uchwała Nr
Rady Miasta Lublin
z dnia

w sprawie wniesienia skargi kasacyjnej.

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz 1591 z późn. zmianami) w związku z art. 173 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zmianami) – Rada Miasta Lublin uchwala, co następuje:

§ 1

Postanawia się wnieść skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 roku, sygn. akt III SA/Lu 309/08, w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę nr 359/XX/2008 Rady Miasta Lublin z dnia 29 maja 2008 roku w sprawie zasad przyznawania stypendiów wybitnie zdolnym studentom studiów stacjonarnych szkół wyższych, mieszkającym i studiującym na terenie Gminy Lublin.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lublin.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Prezydent Miasta Lublin

dr inż. Adam Wasilewski

Przewodniczący
Rady Miasta Lublin

Piotr Dreher

KOORDYNATOR BIURA
USŁUGI PRAWNEJ
Zbigniew Dupiel

radca prawny

Uzasadnienie

W dniu 18 listopada 2008 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wydał wyrok w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę nr 359/XX/2008 Rady Miasta Lublin z dnia 29 maja 2008 roku w sprawie zasad przyznawania stypendiów wybitnie zdolnym studentom studiów stacjonarnych szkół wyższych, mieszkającym i studiującym na terenie Gminy Lublin (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 87, poz. 2325 z późn. zm.) - kopia wyroku w załączeniu. Na mocy tego wyroku Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości oraz określił, że uchwała nie może być wykonywana w całości.

Przedmiotowe orzeczenie jest nieprawomocne. Przysługuje od niego skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z uwagi na doniosłość sprawy oraz szereg wątpliwości jakie zostały zgłoszone po ww. wyroku – w pełni zasadne jest wniesienie skargi kasacyjnej, o czym winna postanowić Rada Miasta w drodze uchwały.

COORDYNATOR BIURA
OBŚŁUGI PRAWNEJ
Zbigniew Dubiel
Zbigniew Dubiel
radca prawny

III SA/Lu 309/08 - Wyrok WSA w Lublinie

Data orzeczenia	2008-11-18	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2008-08-18	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie	
Sędziowie	Jadwiga Pastusiak /sprawozdawca/ Jerzy Marcinowski /przewodniczący/ Maria Wieczorek	
Symbol z opisem	6143 Sprawy kandydatów na studia i studentów 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny Prawo miejscowe	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w całości	
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591 art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 18, art. 40 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym - tekst jednolity</i> Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270 art. 134 par. 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Marcinowski, Sędziowie Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak (spr.), Sędzia NSA Maria Wieczorek, Protokolant Asystent sędziego Adam Traczyk, po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 18 listopada 2008 r. sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miasta Lublin z dnia 29 maja 2008 r. nr 359/XX/2008 w przedmiocie zasady przyznawania stypendiów wybitnie zdolnym studentom studiów stacjonarnych szkół wyższych 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości 2. określa, że uchwała nie może być wykonywana w całości.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 28 lipca 2008r. Wojewoda Lubelski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta Lublin nr 359/XX/2008 z dnia 29 maja 2008r. w sprawie zasad przyznawania stypendiów wybitnie uzdolnionym studentom studiów stacjonarnych szkół wyższych, mieszkającym i studiującym na terenie gminy Lublin, w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: "i studiującym" oraz § 1 uchwały w brzmieniu: "i studiującym".

§ 1 zaskarżonej uchwały brzmi: "Uchwała się zasady przyznawania stypendiów wybitnie zdolnym studentom studiów stacjonarnych szkół wyższych, mieszkającym i studiującym na terenie gminy Lublin.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, iż wynikające z tytułu i § 1 uchwały ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do stypendium jest sprzeczne z art. 7 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy o samorządzie gminnym. Sprzeczność ta polega na tym, że zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy upoważnienie dotyczyć może jedynie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1), co w konsekwencji, poprzez odwołanie do treści art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza, że formy wspierania przez gminę uczniów i studentów adresowane mogą być jedynie do mieszkańców tej gminy - członków wspólnoty samorządowej. Konkludując Wojewoda stwierdził, iż gminne stypendia dla wybitnie zdolnych studentów mogą być przyznawane wyłącznie osobom (studentom) - mieszkańcom danej gminy. Studenci ci mogą studiować zarówno na terenie gminy

Lublin, jak i poza nią. Kwestia miejsca, w którym siedzibę ma szkoła wyższa nie może mieć znaczenia prawnego. W ocenie Wojewody w tytule zaskarżonej uchwały oraz w jej § 1 Rada Miasta Lublin wprowadziła bezprawne zróżnicowanie sytuacji prawnej studentów studiujących na terenie gminy Lublin i studiujących poza Lublinem, przyznając prawo ubiegania się o stypendium tylko tym pierwszym.

W odpowiedzi na skargę Gmina Lublin wniosła o oddalenie skargi w całości. W piśmie procesowym podniesiono, iż Rada Miasta Lublin podjęła zaskarżoną uchwałę w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Odpowiadając na zarzuty podniesione w skardze, Gmina zwróciła uwagę, iż przywołany przez Wojewodę art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy o samorządzie gminnym nie pozostaje w jakimkolwiek związku z podstawą prawną zaskarżonej uchwały ani z jej przedmiotem regulacji. Przepis ten przyznaje radzie gminy wyłączną właściwość do podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. W związku z tym w ocenie Gminy stanowisko Wojewody należy raczej rozpatrywać w kategorii omyłki, co uniemożliwia pełne odniesienie się do uzasadnienia prawnego do skargi. Analogicznie należy przyjąć w odniesieniu do wskazanego przez Wojewodę art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań gminy należy m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty z zakresu kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Wskazane w uzasadnieniu skargi zadania własne gminy z zakresu edukacji publicznej wymienione są w art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy. W ocenie Gminy Rada Miasta Lublin w zgodzie z tymi zadaniami, w oparciu o skonkretyzowaną normę kompetencyjną wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 14a podjęła przedmiotową uchwałę, a jej treść mieści się w katalogu ww. zadań.

Odnosząc się do zarzutu Wojewody bezprawnego zróżnicowania sytuacji prawnej studentów studiujących na terenie gminy Lublin i studiujących poza Lublinem, Gmina podniosła, iż przyznawanie stypendiów dla wybitnie zdolnych studentów nie ma charakteru obligatoryjnego i obowiązek taki nie wynika z przepisu szczególnego. Należy zatem uznać, że uruchomienie systemu stypendialnego dla studentów zależy od woli samej rady gminy, kierującej się rozeznanymi potrzebami w tym zakresie oraz możliwościami ich sfinansowania. Jednym z celów uruchomienia systemu stypendialnego było wspieranie bogatej tradycji uczelni lubelskich. Zaskarżona uchwała stypendialna wpisuje się również w kampanię promocyjną pod hasłem "Studiuj w Lublinie", której celem jest zachęcanie młodzieży do podejmowania nauki na lubelskich uczelniach wyższych. Skoro przepis szczególny nie nakłada na radę gminy obligatoryjnie podejmowania uchwał dotyczących przyznawania stypendiów dla studentów, należy uznać, iż Rada Miasta Lublin miała pełne prawo, czyniąc adresatami zaskarżonej uchwały mieszkańców gminy, dookreślić pozostałe warunki niezbędne do otrzymania stypendiów. Warunek studiowania na terenie gminy Lublin stanowi dookreślenie podmiotowe, które nie jest sprzeczne z przepisami szczególnymi oraz w pełni mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miasta miała pełne prawo, w zakresie swoich kompetencji i samodzielności, do zawężenia kręgu osób, które mogą ubiegać się o stypendium. W ocenie Gminy stanowisko Wojewody idzie dalej niż wyznaczają to granice nadzoru nad legalnością aktów wydawanych przez organy gminy i w dużym stopniu wkracza w ocenę celowości podejmowanych przez Radę Gminy aktów prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W ocenie Sądu orzekającego w niniejszej sprawie zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem, ale w zakresie szerszym niż określono w skardze oraz z przyczyn innych niż w niej podane.

Funkcją sądów administracyjnych jest kontrola legalności działań organów administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm. oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm., dalej jako: p.p.s.a.). Kryterium tej kontroli jest legalność, czyli zgodność z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.). Wprawdzie postępowanie przed sądem administracyjnym oparte jest w Polsce na zasadzie kontrydiktoryjności, co oznacza, że uruchomienie sądowej kontroli legalności aktów administracji publicznej może nastąpić tylko na skutek wniesienia skargi przez uprawniony podmiot, to jednak zarzuty i wnioski sformułowane w skardze nie wyznaczają granic sądowej kontroli legalności działań administracji publicznej. W świetle art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, sądy administracyjne i toczone przed nimi sprawy stanowią podstawową instytucjonalną gwarancję praworządności w funkcjonowaniu administracji publicznej, zaś istnienie takich gwarancji stanowi nieodzowny warunek realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP (por. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 20). Funkcją sądu administracyjnego jest zatem nie tylko ochrona naruszonego działaniem (lub zaniechaniem) organu administracji publicznej interesu indywidualnego, ale również ochrona obiektywnego porządku prawnego.

Odnosząc powyższe uwagi do sprawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu Sąd uznaje za zasadne wskazanie w pierwszej kolejności zakresu, w jakim będzie dokonywał kontroli zaskarżonej uchwały. Wojewoda Lubelski ograniczył zakres przedmiotowy swojej skargi tylko do tytułu uchwały w brzmieniu: "i studiującym" oraz § 1 uchwały w brzmieniu: "i studiującym". W ocenie Sądu orzekającego w niniejszej sprawie zachodzą podstawy do wyjścia w ramach kontroli legalności zaskarżonej uchwały poza jej elementy wskazane w skardze Wojewody.

Stanowisko dopuszczające objęcie kontrolą sądu administracyjnego całości zaskarżonej uchwały, mimo węższego ujęcia przedmiotu skargi ma podstawy w orzecznictwie i literaturze. Pogląd taki zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 maja 1993r. (SA/Wr 258/93, OSP 1993, z. 3, poz. 52), stwierdzając iż dopuszczalne jest objęcie kontrolą sądową także nie zaskarżonych części uchwały organu gminy i wykorzystanie wyników tej kontroli w formie wystąpienia sygnalizacyjnego przewidzianego w art. 214 k.p.a. (obecnie art. 155 p.p.s.a.) bądź nawet - w przypadku rażącego naruszenia prawa - stwierdzenie nieważności nie zaskarżonych postanowień uchwały. Stanowisko to zostało zaakceptowane również w literaturze, czego dowodem jest aprobująca glosa prof. J. Borkowskiego do cytowanego wyżej wyroku (OSP 1993, z. 3, s. 122 i n.).

Sąd orzekający w niniejszej sprawie uznaje powyższe stanowisko za w pełni trafne, dlatego zdecydował się na objęcie kontrolą całości uchwały, a nie tylko wskazanych w skardze Wojewody Lubelskiego jej elementów. Jest to tym bardziej uzasadnione, że zaskarżona uchwała zawiera jednoznaczny akt woli organu uchwałodawczego o przyznaniu stypendium studentom studiów stacjonarnych według zasad określonych tym aktem.

Zaskarżenie uchwały nie dotyczy zaś formy zewnętrznej, lecz treści tego aktu prawnego. Ustawodawca posługując się pojęciem "uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego" nie używa go w znaczeniu potocznym dla oznaczenia metod działania organu kolegialnego, lecz dla oznaczenia sposobu wyrażania woli przez organ jednostki samorządu terytorialnego (patrz A. Szewc, T. Szewc, Uchwałodawcza działalność samorządu terytorialnego, Warszawa 1999, str. 49 i n.). Skoro ustawodawca stanowi o zaskarżeniu uchwały, to nie chodzi o zaskarżenie każdego przejawu kolegialnej metody zajmowania stanowiska w sprawie, a o zaskarżenie wiążących oświadczeń woli. Z tego punktu widzenia nie ma znaczenia prawnego, czy oświadczenia te zostały ujęte w formie jednego wieloelementowego aktu nazwanego uchwałą, czy też w formie kilku odrębnych aktów, z których każdy jest zatytułowany uchwałą. Kontrola podlega w każdym wypadku po prostu konkretna norma prawna (por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Aktualne spory o skargę na uchwałę rady gminy. Samorząd Terytorialny 2004 r. Nr 7-8 str. 32 i n.). Sąd badając tę konkretną normę prawną, którą jest zaskarżona uchwała uznał, że nie może koncentrować się tylko na jej poszczególnych elementach wskazanych w skardze przez Wojewodę Lubelskiego ale kontrola sądowa musi objąć całość uchwały, gdyż wadliwa była wskazana podstawa prawna tego aktu. Zdaniem Sądu orzekającego, uchwała została podjęta bez należytego upoważnienia ustawowego. Niecelowe jest wypowiedzanie się co do zgodności z prawem hipotezy zawartej w tej uchwale (normie prawnej), skoro zgodnie z treścią art. 91 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała (norma prawna) sprzeczna z prawem jest nieważna.

Ustalenie, czy Rada Miasta Lublin miała wystarczające kompetencje do podjęcia zaskarżonej uchwały wymaga w pierwszym rzędzie oceny jej charakteru prawnego. W ocenie Sądu orzekającego nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego. Konstytucja RP zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2). Taki charakter aktu prawa miejscowego sprawia, że musi on zawierać w swej treści normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy natomiast wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Kraków 2007, s. 75). Zaskarżona uchwała ma niewątpliwie charakter generalny, określa bowiem adresatów poprzez wskazanie pewnych cech, nie zaś z imienia (nazwy) - "studenci studiów stacjonarnych szkół wyższych, mieszkający i studiujący na terenie gminy Lublin" (§ 1 i § 3 uchwały). Kryteria zastosowania uchwały, a więc przyznania stypendiów zostały określone w sposób abstrakcyjny, a nie w odniesieniu do konkretnej sytuacji - posiadanie statusu studenta studiów stacjonarnych szkoły wyższej, zamieszkiwanie i studiowanie na terenie gminy Lublin, spełnienie kryteriów, o których mowa w § 4 (uzyskanie średniej ocen ze wszystkich zaliczeń i egzaminów w roku akademickim poprzedzającym rok przyznania stypendium nie niższej niż 4,8; prowadzenie udokumentowanej działalności na rzecz środowiska naukowego i lokalnego, promującej gminę, region).

Zakwalifikowanie zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego rodzi konieczność ustalenia, czy Rada Miasta miała należyte upoważnienie do jej podjęcia. Wymogi w tym zakresie są bowiem surowsze w odniesieniu do aktów prawa miejscowego niż w przypadku uchwał nie mających takiego charakteru.

W świetle art. 94 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r. organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie,

ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasada ta znajduje potwierdzenie w zapisach poszczególnych ustrojowych ustaw samorządowych - art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (t. jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz art. 89 ustawy z 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (t. jedn. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż "Konstytucyjna formuła wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie oznacza, że akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze zależnym (pochodnym), stanowione mogą być wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i to upoważnienia wyraźnego, a nie tylko pośrednio wynikającego z przepisów ustawowych. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej samoistnie mogą stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą legitymować się wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych" (D. Dąbek, op. cit., s. 87). Stanowisko to jest powszechnie akceptowane również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. dla przykładu wyrok NSA z 28 lutego 2003r., I SA/Lu 882/02, Finanse Komunalne 4/2003, s. 53; wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2007r., II SA/Rz 585/07, LEX nr 340159; wyrok WSA w Gliwicach z 8 listopada 2007r., II SA/GL 31/07, LEX nr 364969).

Jako podstawa prawna wydania zaskarżonej uchwały został wskazany przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym, w świetle wymogów wynikających z art. 94 Konstytucji, art. 18 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter ogólnego przepisu kompetencyjnego, ustalającego podział zadań między organy gminy i nie może być uznany za wystarczającą podstawę wydania aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym, jakim jest akt prawa miejscowego (por. m.in. wyrok NSA z 23 marca 2000r., II SA/Ka 2407/99, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 4/2000, poz. 113; wyrok NSA z 16 maja 2001r., III SA 2622/00; ONSA 3/2002, poz. 114; wyrok NSA z 19 października 2007r., I OSK 1288/07, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z 30 września 2005r., I SA/Wa 1354/05, LEX nr 204667; wyrok WSA w Krakowie z 29 grudnia 2006r., III SA/Kr 255/06, niepubl.).

Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni akceptuje powyższy pogląd, co oznacza, że przytoczony w uchwale przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym nie stanowił wystarczającej podstawy do podjęcia zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu aktualność na gruncie obecnie obowiązujących przepisów zachował również pogląd wyrażony w uzasadnieniu przytaczanego wyżej wyroku NSA z 23 marca 2000r., zgodnie z którym udzielanie pomocy materialnej studentom przez przyznanie nagród, stypendiów za uzyskiwane przez nich wyniki w czasie studiów nie jest zadaniem jednostek samorządu terytorialnego. Taka forma wspierania i nagradzania uzdolnionych studentów jest realizowana ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Taki wniosek znajduje oparcie w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.). W świetle art. 173 ust. 1 tej ustawy student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie m.in. stypendium za wyniki w nauce lub sporcie. Żaden przepis ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym nie upoważnia rady gminy do ustalenia w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego zasad przyznawania stypendiów studentom.

Takiego upoważnienia nie można dopatrywać się w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który przewiduje, że wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, należą do zakresu działań gminy. Wprawdzie art. 94 ust. 6 ustawy o szkolnictwie wyższym pozwala szkołom wyższym na otrzymywanie od jednostek samorządu terytorialnego środków finansowych, jednak zasady ich podziału zostały zastrzeżone do kompetencji samorządowych władz uczelni (art. 104 tej ustawy). Na straży autonomii i samodzielności szkół wyższych, którą tworzą nie tylko pracownicy naukowcy ale i studenci, stoi art. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym, który stanowi, że uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 pkt 8 zalicza do zadań własnych gminy edukację publiczną. Jednak przepis ten sprowadza się do wykazania w sposób dyrektywny i przykładowy, jakie dziedziny ustawodawca powinien zaliczyć w prawie materialnym do zadań własnych gminy.

Podstawy prawnej do podjęcia takiego aktu nie da się wskazać w żadnym innym przepisie rangi ustawowej. Podstawy takiej nie może stanowić w przypadku zaskarżonej uchwały również art. 7a ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 13, poz. 123, z późn. zm.). Przepis ten upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do ustanawiania i przyznawania dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, przy czym szczegółowe zasady i tryb przyznawania tych nagród określa w drodze uchwały organ jednostki samorządu terytorialnego. Stypendia, o których mowa w zaskarżonej uchwale nie mieszczą się jednak w pojęciu nagród, o których mowa w art. 7a cytowanej ustawy.

Wydanie aktu prawa miejscowego przy braku należytego upoważnienia ustawowego oznacza bez żadnych wątpliwości istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności takiego aktu. Skoro, jak wywiedziono wyżej, zaskarżona uchwała została wydana bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego Sąd zobligowany jest do stwierdzenia jej nieważności (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, art. 147 p.p.s.a.). Brak umocowania ustawowego skutkuje przy tym wadliwością całej uchwały, a nie tylko wskazanych w skardze Wojewody Lubelskiego jej fragmentów. "Zasada niezwiązania sądu administracyjnego granicami skargi kształtuje więc zarówno granice rozpoznania skargi przez sąd, jak i - pośrednio - granice jego orzekania. Postanowienia art. 145 § 1 pkt. 1 i 2, zezwalające wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu na uchylenie (stwierdzenie nieważności) zaskarżonej decyzji (postanowienia) "w całości lub części", i art. 147 § 1, zezwalające na stwierdzenie nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego i aktu prawa miejscowego "w całości lub w części" stanowią normatywny przejaw zasady, iż sąd administracyjny orzeka negatywnie o losach tych aktów i w takim zakresie, w jakim są one wadliwe, a nie w takim w jakim zostały one zaskarżone. Jest to więc uszczegółowienie zasady niezwiązania sądu administracyjnego granicami skargi (art. 134 § 1) dla etapu formułowania przez niego orzeczenia" (T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romińska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 441).

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 134 p.p.s.a. ma obowiązek wyjść poza zakres wskazany w zarzutach i wnioskach skargi i orzec o nieważności uchwały w całości.

Trafnie Trybunał Konstytucyjny (w uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 28 czerwca 1994 r. sygn. K 14/93 publ. OTK 1994/1/13) zauważył, iż "samorząd nie może działać wszędzie tam, gdzie uzna to za stosowne biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych".

Powyższej oceny Sądu nie jest w stanie zmienić fakt, iż Sąd dostrzega celowość ustanawiania stypendiów tego typu. Każda forma wspierania uzdolnionych młodych osób zasługuje na aprobatę. Trafnym jest założenie (wynikające z analizy znajdujących się w aktach sprawy materiałów z prac nad uchwałą, w postaci protokołu sesji Rady Miasta Lublin) że tego typu stypendia mogą zachęcać do studiowania na uczelniach mających siedzibę w Lublinie, zwłaszcza przez jednostki wybitnie uzdolnione, których potencjał może być wykorzystany w przyszłości dla miasta i regionu.

Powyższa ocena, oparta na kryteriach celowościowych nie może jednak wpłynąć na ocenę prawną dopuszczalności wydania zaskarżonej uchwały. Jak wskazano na wstępie, ocena zaskarżonego aktu przez sąd administracyjny opiera się wyłącznie na kryterium legalności, czyli zgodności z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa. Poczynione wyżej uwagi mogą być jedynie traktowane jako postulat pod adresem ustawodawcy, co do rozważenia celowości wprowadzenia przepisów upoważniających jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania takich uchwał, jednak de lege lata, na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów, ani gmina, ani żadna inna jednostka samorządu terytorialnego nie ma do tego wystarczającego umocowania.

Ponieważ orzeczenie sądu administracyjnego winno sprzyjać poprawie stanu przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej, Sąd orzekający za zasadne uważa zwrócenie uwagi na poważne błędy w treści skargi Wojewody Lubelskiego. Jak trafnie zwróciła uwagę Gmina Lublin w odpowiedzi na skargę, Wojewoda całkowicie błędnie wskazuje przepisy, które miały w jego ocenie zostać naruszone zaskarżoną uchwałą. Zarówno art. 7 ust. 1 pkt 9, jak i art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy o samorządzie gminnym regulują kwestie, które w żaden sposób nie odnoszą się do zagadnień uregulowanych w zaskarżonej uchwale. Wojewoda Lubelski, jako organ wyposażony w kompetencje nadzorcze wobec gminy, obejmujące m.in. badanie legalności podjętych przez jej organy uchwał winien zachować zdecydowanie większą staranność przy formułowaniu treści skargi do sądu na uchwałę rady gminy.

Sąd orzekający podkreśla jednak, że powyższe błędy nie rzutują w żaden sposób na dopuszczalność skargi, chociażby z tego powodu, że sąd administracyjny nie jest związany ani zarzutami i wnioskami skargi, ani powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.):

W tym stanie rzeczy, ponieważ stwierdzono istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, działając na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 oraz art. 134 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

Punkt II wyroku znajduje uzasadnienie w art. 152 p.p.s.a.