



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 września 2022 r.

Poz. 5937

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.790.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/423/2022 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol, w całości, jako sprzecznej z art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr XLVII/423/2022 sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol, dalej jako „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała m.in. art. 90f ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 sierpnia 2022 roku.

Zgodnie z art. 90f ustawy *rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa w szczególności:*

- 1) *sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1;*
- 2) *formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy;*
- 3) *tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego;*
- 4) *tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.*

Należy podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 90f ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww.

uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Dodać także należy, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie w drodze przepisów uchwalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18).

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Regulamin nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisie ustawy. Ustawodawca w art. 90f ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w przedmiotowej uchwale. Z użytego w tym przepisie wyrażenia „w szczególności” nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w regulaminie, lecz zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie bowiem do treści art. 90f ustawy, wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść regulaminu.

W ocenie organu nadzoru, treść rozdziału 2 Regulaminu, tj. *Sposób ustalania wysokości stypendium*, nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 90f pkt 1 ustawy. W treści powołanego rozdziału wskazano, co następuje:

§ 2. 1. *Sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Koniecpolu zależy od zaliczenia ucznia do grupy dochodowej, ustalonej według kwoty miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie ucznia ubiegającego się o stypendium, zastrzeżeniem że dochód ustalany jest w trybie art. 8 ust. 3-13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a pojęcie rodziny przyjmuje się według brzmienia art. 6 pkt 14 ww. ustawy.*

2. *Wysokość stypendium szkolnego w skali roku ustala się jako kwotę wynikającą z zakwalifikowania ucznia do grupy dochodowej i kwoty stanowiącej indywidualne uzupełnienie z tytułu okoliczności uzasadniających pomocy, o których mowa w art. w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r o systemie oświaty.*

3. Ustala się dwie grupy dochodowe:

1) I grupa dochodowa – miesięczny dochód na osobę w rodzinie ucznia do 300,00 złotych,

2) II grupa dochodowa – miesięczny dochód na osobę w rodzinie ucznia od 300,00 złotych do wysokości kwoty o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

4. Stypendium ulega zwiększeniu do 20% przy spełnieniu co najmniej dwóch przesłanek dodatkowych występujących w rodzinie ucznia, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

5. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Koniecpolu ustala kwotę stypendium w oparciu o zasady określone w ust. 3 i 4, przy uwzględnieniu indywidualnego stopnia dotknięcia rodziny ucznia okolicznościami o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

6. Wysokość miesięcznego stypendium zaokrągla się do pełnej złotówki w górę.

W powyższej regulacji nie określono sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów, zgodnie z wymogiem art. 90f pkt 1 ustawy.

Z § 2 Regulaminu wynika, że Rada uzależniła sposób ustalenia wysokości stypendium od zaliczenia ucznia do grupy dochodowej (ust. 1), a wysokość stypendium nakazała ustalić jako kwotę wynikającą z zakwalifikowania ucznia do grupy dochodowej i kwoty stanowiącej indywidualne uzupełnienie z tytułu okoliczności uzasadniających pomocy, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy (ust. 2). Dalej, w § 2 ust. 3 Regulaminu Rada ustaliła dwie grupy dochodowe, a w § 2 ust. 4 Regulaminu przyjęła, że stypendium ulega zwiększeniu do 20% przy spełnieniu co najmniej dwóch przesłanek dodatkowych występujących w rodzinie ucznia, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Ponadto w § 2 ust. 5 Rada nakazała ustalić stypendium w oparciu o te zasady przy uwzględnieniu indywidualnego stopnia dotknięcia rodziny ucznia okolicznościami o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Należy zauważyć, że choć Rada ustaliła dwie grupy dochodowe oraz przyjęła, że zakwalifikowanie ucznia do jednej z tych grup wpływa na kwotę stypendium, w żadnym z przepisów Regulaminu nie określiła sposobu, w jaki zakwalifikowanie ucznia do konkretnej grupy dochodowej wpływa na wysokość stypendium. Tymczasem z art. 90f pkt 1 ustawy wynika, że rada gminy powinna określić w regulaminie pomocy materialnej o charakterze socjalnym sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1. Zgodnie z art. 90d ust. 1 ustawy stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności, gdy w rodzinie tej występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe, z zastrzeżeniem ust. 12. W tym miejscu należy również podkreślić, że w celu prawidłowego wypełnienia delegacji wynikającej z art. 90f pkt 1 ustawy, Rada powinna wskazać jedynie sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy, tj. wskazać zasady dotyczące sposobu ustalenia stypendium, tak, aby organ wykonawczy, uprawniony na podstawie art. 90m ust. 1 ustawy do przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, rozpatrując wniosek o przyznanie ww. stypendium miał możliwość – w oparciu o uchwalone przez Radę zasady dotyczące sposobu ustalania stypendium - decydowania każdorazowo o konkretnej wysokości przyznanego stypendium.

Rada gminy powinna więc określić sposób ustalania wysokości stypendium w zależności od dwóch czynników, tj.

1. sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin;
2. innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

W niniejszej uchwale drugi ze wskazanych czynników został uwzględniony w § 2 ust. 4 i ust. 5 Regulaminu, gdzie Rada prawidłowo pozostawiła swobodę decyzyjną organowi wykonawczemu. Rada nie określiła jednak sposobu ustalania wysokości stypendium w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin, mimo ustanowienia dwóch grup dochodowych w § 2 ust. 3 Regulaminu. Rada powinna określić, w jaki sposób zakwalifikowanie ucznia do jednego z przedziałów dochodowych wpłynie na wysokość stypendium, tak aby na podstawie pojętego przez Radę sposobu ustalania wysokości stypendium organ wykonawczy w konkretnej sprawie mógł przyznać stypendium w ustalonej wysokości w oparciu o określony

przez Radę sposób jej ustalenia i korzystając ze swojej swobody decyzyjnej. Określenie tego sposobu może nastąpić np. poprzez wskazanie maksymalnej wysokości stypendium, czy też zakresu wysokości stypendium dla poszczególnych grup dochodowych, z uwzględnieniem art. 90d ust. 9 oraz ust. 11 ustawy. Należy jednak pamiętać, że Rada nie jest jednak uprawniona do wskazywania konkretnych kwot stypendium dla poszczególnych grup dochodowych, bowiem nie określa wysokości stypendium (co leży w kompetencji organu wykonawczego), a sposób ustalenia wysokości stypendium (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2015 roku, sygn. akt I OSK 535/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 90f pkt 1 ustawy poprzez nieokreślenie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów, co należy traktować jako istotne naruszenie prawa, tj. 90f pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego omawiany rozdział zawiera również inne wady prawne.

Przyjęte przez Radę w § 2 ust. 3 Regulaminu grupy dochodowe nie zostały prawidłowo ustalone. Rada przyjęła dwie grupy dochodowe z wartościami granicznymi: do 300 zł (I grupa) oraz od 300 zł (II grupa). Regulacja jest niejasna, a tym samym sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP. Jeżeli bowiem dochód wynosi 300 zł nie jest jasne, czy ucznia należy zaliczyć do I czy II grupy dochodowej. Obie posiadają tę samą wartość graniczną, tj. 300 zł. Opisanym wątpliwości wynikających z niejasności przepisu nie da się usunąć, przy zastosowaniu reguł wykładni prawa ogólnie przyjętych na gruncie danej kultury prawnej, a ich konsekwencją jest naruszenie interesów adresatów norm, niejednorodność stosowania prawa, nieprzewidywalność rozstrzygnięć, zatem należy przyjąć, że opisane naruszenie ma charakter istotny (zob. np. wyrok TK z 9.06.2015 r., SK 47/13, opubl. LEX nr 1731688).

Ponadto Rada w rozdziale 2 Regulaminu dopuściła się modyfikacji regulacji ustawy, co jak wyżej wskazywano, należy ocenić jako wykroczenie poza granicę upoważnienia ustawowego i istotne naruszenia art. 91f ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W § 2 ust. 1 Regulaminu zmodyfikowano art. 90f pkt 1 w zw. z art. 90d ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim Rada przyjęła, iż sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego zależy od zaliczenia ucznia do grupy dochodowej, pomijając przy tym okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy, a które zgodnie z art. 90f pkt 1 w zw. z art. 90d ust. 1 ustawy również powinny mieć wpływ na ustalenie wysokości tego stypendium, co zresztą Rada uwzględniła w § 2 ust. 2, 4 i 5 Regulaminu. Należy podkreślić, że okoliczności z art. 90d ust. 1 ustawy, rozpatrywane łącznie z dochodem wnioskodawcy powinny dopiero stanowić przesłanki ustalenia wysokości stypendium. Oba te kryteria przyznania pomocy powinny być spełnione łącznie (zob. Pilich M., Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, wyd. VI, art. 90d, opubl. LEX 2015).

W § 2 ust. 1 Regulaminu Rada zmodyfikowała również treść art. 90d ust. 8 ustawy poprzez przyjęcie, że *dochód ustalany jest w trybie art. 8 ust. 3-13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, podczas gdy zgodnie z art. 90d ust. 8 ustawy: *Miesięczna wysokość dochodu, o której mowa w ust. 7, jest ustalana na zasadach określonych w art. 8 ust. 3-13 ustawy, o której mowa w ust. 7, z tym że do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej, o których mowa w art. 90c ust. 2 i 3*. Rada pominęła zastrzeżenie, zgodnie z którym do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej, o których mowa w art. 90c ust. 2 i 3. Ponadto należy wskazać, że przyjmowanie regulacji dot. sposobu ustalania dochodu w Regulaminie jest zbędne, bowiem wynika to wprost z wskazanego art. 90d ust. 8 ustawy.

Dalej, w § 2 ust. 2 Regulaminu Rada przyjęła, że *Wysokość stypendium szkolnego w skali roku ustala się jako (...)* Tymczasem zgodnie z art. 90d ust. 9-11 ustawy:

9. *Stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i nie może przekraczać miesięcznie 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.*

10. *Stypendium szkolne jest przyznawane na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 10 miesięcy w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych – na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 9 miesięcy w danym roku szkolnym.*

11. *Jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga, stypendium szkolne może być realizowane w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowo, z tym że wartość stypendium szkolnego w danym roku szkolnym nie może przekroczyć łącznie dwudziestokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia*

28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, a w przypadku słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych – osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Z powyższych regulacji wynika, że stypendium przyznawane jest co do zasady w skali miesięcznej, z zastrzeżeniem art. 90d ust. 11 ustawy – we wskazanych w nim przypadkach stypendium ustalane jest w skali roku szkolnego. Art. 90d ust. 11 ustawy znajduje zastosowanie w sytuacji, w której forma wsparcia wymaga realizacji w pewnym, określonym czasie np. ze względu na to, że płatności dokonane przez beneficjenta pomocy za zakupione podręczniki nastąpiły jednorazowo lub w kilku częściach, które łącznie wyczerpują całą kwotę pomocy, do jakiej jest on uprawniony. W takim tylko przypadku kwotę stypendium ustala się w skali roku szkolnego – jednak nie w skali roku, jak określiła to Rada. Reasumując, przepisy ustawy nie dają podstaw do ustalania stypendium w skali roku, lecz wyłącznie miesięcznie lub w określonych przypadkach – w skali roku szkolnego.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada nieprawidłowo uregulowała kwestie wynikające z art. 90f pkt 2 ustawy. Na podstawie tego przepisu Rada w regulaminie udzielania pomocy materialnej uczniom powinna określić *formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy*. Należy zauważyć, że ustawa przepisami art. 90d ust. 2-6 wyraźnie wskazuje formy, w jakich może być udzielone stypendium szkolne przez jednostkę samorządu terytorialnego. Stosownie do ich treści:

2. Stypendium szkolne może być udzielane uczniom w formie:

1) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą;

2) pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników.

3. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do wychowanków ośrodków, o których mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2, oraz słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych.

4. Stypendium szkolne może być udzielane uczniom szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczom kolegiów, o których mowa w ust. 3, także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania.

5. Stypendium szkolne może być także udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2, a w przypadku uczniów szkół ponadpodstawowych także w formie, o której mowa w ust. 4, nie jest możliwe, natomiast w przypadku słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3, udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2 i 4, nie jest celowe.

Należy stwierdzić, że przepisy przewidujące ww. formy stypendium szkolnego, zostały skonstruowane w sposób fakultatywny. To oznacza że ustawodawca pozostawił organowi stanowiącemu swobodę decyzyjną w wyborze formy stypendium, z katalogu przez niego przedstawionym. Ustawodawca sformułował także zakres przedmiotowy powyższych form przewidując, że: *pokrycie kosztów może dotyczyć kosztów związanych z udziałem w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą, ewentualnie kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania* natomiast pomoc rzeczowa ma nosić charakter edukacyjny. Tym samym rada gminy, realizując delegację ustawową w tym zakresie, powinna dokonać wyboru form, w jakich będą udzielane przez gminę stypendia szkolne – wskazanych przez ustawodawcę, powinna także sprecyzować, czy stypendium szkolne ma polegać na całkowitym czy też na częściowym pokryciu kosztów. Nie powinna ona jednak modyfikować zakresu przedmiotowego form pomocy materialnej ustalonego przez ustawodawcę. Tym samym nie jest dopuszczalne, aby Rada uchwałą wskazywała zakup, jakich artykułów będzie objęty regulacjami tej uchwały w sposób kazuistyczny, co uczyniono w § 3 pkt 2 Regulaminu. Wobec powyższego za niezgodne z prawem należy uznać przepisy § 3 pkt 2 Regulaminu w zakresie, w jakim w sposób kazuistyczny reguluje powyższe kwestie – Rada zawarła w nim zamknięty katalog produktów finansowanych przez Gminę. W ten sposób bowiem Rada zawężyła przedmiotowy zakres pomocy materialnej wskazany przez ustawodawcę.

Dalej, wskazać należy, że część regulacji przyjęta została z naruszeniem zasad poprawnego prawotwórstwa i jasność prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje na błąd logiczny w treści § 3 pkt 1 lit. a Regulaminu: *Stypendium szkolne jest przyznawane w formie:*

1) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą, a w szczególności:

a) kosztów udziału w zajęciach muzycznych, tanecznych i sportowo-rekreacyjnych realizowanych poza szkołą (w tym kursy nauki języków obcych), włącznie z zakupem stroju wymaganego do udziału w tych zajęciach, zakupem lub wypożyczeniem instrumentów;

Kurs nauki języków obcych nie jest formą zajęć muzycznych, tanecznych i sportowo-rekreacyjnych, jak sugeruje treść § 3 pkt 1 lit. a Regulaminu.

Organ nadzoru wskazuje również na niejasność i niespójność regulacji rozdziału 4 Regulaminu, tj. *Tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego*, w którym Rada zrealizowała delegację z art. 90f pkt 3 ustawy. Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 Regulaminu:

1. *Pomoc materialna udzielona jako stypendium w formie określonej w § 3 pkt 1 i pkt 3 podlega rozliczeniu, o ile pomoc jest przyznana w formie pokrycia kosztów poniesionych przez wnioskodawcę na nabycie towarów i usług wymienionych w § 3 pkt 1 i pkt 3.*

2. **Pomoc materialna o której mowa w ust. 1, następuje poprzez przedłożenie w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Koniecpolu dokumentów potwierdzających wykorzystanie udzielonej pomocy zgodnie z celem, na który została przyznana tj.: (...).**

W § 3 ust. 1 i 3 Regulaminu, do których odwołuje się ww. regulacja, określono następujące formy stypendium:

§ 3. *Stypendium szkolne jest przyznawane w formie:*

1) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą, a w szczególności: (...)

3) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania, przez uczniów szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczy kolegów pracowników służb społecznych, (...).

A zatem w ww. § 3 pkt 1 i 3 Regulaminu Rada określiła wyłącznie formy udzielenia stypendium polegające na pokryciu wskazanych tam kosztów. Niejasny jest zatem zapis § 5 ust. 1 Regulaminu w zakresie, w jakim Rada posłużyła się sformułowaniem: „podlega rozliczeniu, o ile pomoc jest przyznana w formie pokrycia kosztów poniesionych przez wnioskodawcę na nabycie towarów i usług wymienionych w § 3 pkt 1 i pkt 3” skoro § 3 pkt 1 i pkt 3 Regulaminu nie zawiera innych form niż polegające na pokryciu kosztów poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, a zatem zastrzeżenie umieszczone w § 5 ust. 1 Regulaminu jest zbędne. Pomoc rzeczowa polegająca na zakupie określonych towarów uregulowana została w § 3 pkt 2 Regulaminu i zgodnie z § 6 *in fine* Regulaminu realizacja stypendium będzie następować *w formie określonej w § 3 pkt 2 poprzez dokonanie zakupów przez upoważnionego pracownika ośrodka, towarów i usług określonych w § 3 pkt 2 na rzecz beneficjenta stypendium szkolnego.*

Ponadto sprzeczna jest treść § 5 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu. Z § 5 ust. 1 w zw. z § 3 ust. 1 i 3 Regulaminu wynika, że pomoc podlega rozliczeniu po zakupie określonych towarów i usług, natomiast z § 5 ust. 2 Regulaminu wynika, że pomoc przyznawana jest na określony cel i po jej przyznaniu następuje rozliczenie na podstawie przedłożonych faktur.

Dalej, w § 5 ust. 3 i 4 Regulaminu Rada wskazała:

3. *Faktury bądź rachunki powinny być wystawione od następujących miesięcy:*

1) *zakup podręczników i artykułów szkolnych – od lipca poprzedzającego dany rok szkolny;*

2) *pozostałe wydatki od września w danym roku szkolnym;*

3) *abonament za internet – od września do czerwca danego roku szkolnego;*

4. Przy wystawianiu faktury/rachunku należy zwrócić uwagę na nazewnictwo zakupionych artykułów, aby było zgodne z nazwami umieszczonymi w wyżej wymienionym katalogu wydatków. Dokument powinien jasno wskazywać zakupiony artykuł, a w przypadku odzieży i obuwia na zajęcia wychowania fizycznego (obuwie, spodenki, koszulki i dresy) powinien zawierać adnotację „sportowe”. Jeżeli zakupiony artykuł nie ma takiego przymiotnika w nazwie umieszczonej na fakturze/rachunku, dopuszcza się na odwrocie dokumentu sporządzenie odpowiedniej adnotacji przez sprzedawcę, który umieści opis, pieczęć i czytelny podpis. Wyżej wymienionej adnotacji może dokonać również wnioskodawca.

Organ nadzoru zauważa, że zakup podręczników i artykułów szkolnych oraz dostawy usługi internetowej mieści się w zakresie pomocy rzeczowej określonej w § 3 pkt 2 lit. a, f i j Regulaminu, która polega na zakupie wymienionych tam towarów i usług i realizowana jest, zgodnie z § 6 Regulaminu, poprzez dokonanie zakupu przez upoważnionego pracownika na rzecz beneficjenta. Jak już wyżej wskazywano, rozliczeniu podlega pomoc określona w § 3 pkt 1 i 3 Regulaminu. Powyższe wynika z zapisów Regulaminu, jak również charakteru pomocy rzeczowej określonej w art. 90d ust. 2 pkt 2 ustawy oraz § 3 pkt 2 Regulaminu. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013 roku, sygn. akt: IV SA/GI 893/12, LEX nr 1365311 *stypendium w formie rzeczowej ma być udzielone uczniowi bezpośrednio, bowiem dlatego, że uczeń znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i nie dysponuje środkami finansowymi, o taką pomoc się zwraca. W sytuacji, gdy przepis regulaminu udzielania uczniom zamieszkałym na terenie gminy pomocy materialnej o charakterze socjalnym, przewiduje udzielenie stypendium wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90d ust. 3 w zw. z art. 90f pkt 2 ustawy.* Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyrokach z dnia: 27 października 2010 roku, sygn. akt: I SA/Wa 754/10, LEX nr 750923 oraz 6 sierpnia 2008 roku, sygn. akt: I SA/Wa 466/08, LEX nr 516689, z których wynika, że *pomoc rzeczowa, jak sama nazwa mówi powinna być udzielona przez przyznanie konkretnych świadczeń np. poprzez zakup podręczników i jest to pomoc, która, powinna być udzielona bezpośrednio bez konieczności uprzedniego kredytowania przez osobę ubiegającą się o pomoc, gdyż osoba taka może nie dysponować środkami pieniężnymi.*

A zatem regulacje niniejszej uchwały są wewnątrznie sprzeczne. Z § 5 ust. 1 oraz § 6 Regulaminu wyraźnie wynika, że rozliczeniu podlega wyłącznie stypendium w formie określonej w § 3 pkt 1 i 3 Regulaminu, a w formie określonej w § 3 pkt 2 Regulaminu stypendium udzielane jest poprzez dokonanie zakupów na rzecz beneficjenta, co zgodne jest również z istotą wskazanych form udzielenia stypendium. Tymczasem w § 5 ust. 3 i 4 Rada określiła sposób rozliczania faktur za zakup towarów i usług wymienionych w § 3 pkt 2 Regulaminu. Należy przy tym zaznaczyć, że nawet gdyby Rada chciała obok udzielania pomocy rzeczowej uczniowi bezpośrednio przewidzieć także sposób jej udzielenia poprzez refundację poniesionych wydatków, powinno to jasno wynikać z treści uchwały - przy czym uregulowanie sposobu udzielenia pomocy rzeczowej poprzez refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków byłoby dopuszczalne tylko wówczas, gdyby rada pozostawiła do wyboru wnioskodawcy taki sposób udzielenia wybranej przez niego uprzednio formy rzeczowej świadczenia (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013 roku, sygn. akt: IV SA/GI 893/12, opubl. LEX nr 1365311). W analizowanej uchwale Rada przewidziała udzielenie świadczenia rzeczowego wyłącznie w sposób bezpośredni (§ 5 ust. 1 i § 6 Regulaminu), zatem bezpodstawne jest przyjmowanie regulacji dot. sposobu rozliczenia wydatków poniesionych na zakup towarów i usług wskazanych w § 3 pkt 2 Regulaminu.

Należy również wskazać, że w § 5 ust. 4 Regulaminu Rada posłużyła się sformułowaniem: „Przy wystawianiu faktury/rachunku należy zwrócić uwagę na nazewnictwo zakupionych artykułów, aby było zgodne z nazwami umieszczonymi w wyżej wymienionym katalogu wydatków.” Przyjęte przez Radę odesłanie do wyżej wskazanego katalogu wydatków należy uznać za nieprawidłowe. Odwołując się do innych regulacji uchwały, Rada powinna wskazać dokładną jednostkę redakcyjną, aby nie było wątpliwości, który katalog Rada ma na myśli. Również § 6 Regulaminu nie jest zbudowany poprawnie z punktu widzenia językowego: „Realizacja stypendium szkolnego będzie następować w formie określonej w § 3 pkt 1 i 3 Regulaminu – poprzez bezpośrednią wypłatę środków uczniowi/opiekunowi prawnemu przelewem na wskazany przez niego rachunek bankowy po przedstawieniu faktur/rachunków innych dowodów potwierdzających poniesione wydatki w formie określonej w § 3 pkt 2 poprzez dokonanie zakupów przez upoważnionego pracownika ośrodka, towarów i usług określonych w § 3 pkt 2 na rzecz beneficjenta stypendium szkolnego.” Powyższy zapis jest nieczytelny – brakuje w nim spójnika między częściami zadania określającymi sposób realizacji stypendium w formie określonej w § 3 pkt 1 i 3, a formie określonej w § 3 pkt 2.

Wyżej opisane błędy językowe i logiczne prowadzą do niejasności i sprzeczności przyjętego Regulaminu, co oznacza naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny

w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02 , Legalis nr 54131) podniósł, iż: *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*". Przyjęta przez Radę konstrukcja rozdziału 4 Regulaminu nie spełnia powyższych wymogów.

Analizując rozdział 4 Regulaminu, należy zwrócić również uwagę na § 4 Regulaminu, zgodnie z którym wnioski o przyznanie stypendium szkolnego składa się w Miejsko - Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Koniecpolu w formie pisemnej. Przedmiotowe postanowienie jest modyfikacją regulacji ustawowej, tj. art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczącej sposobu wniesienia podania, który stanowi, iż: *Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania*. Rada ograniczyła wskazany tam katalog sposobów wniesienia podania do formy pisemnej.

Naruszenia prawa stwierdzono również w rozdziale 5, tj. *Tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego*, w którym Rada zrealizowała delegację z art. 90f pkt 4 ustawy. Zgodnie z art. 90e ust. 2 ustawy zasiłek szkolny może być udzielany w dwóch formach, tj. w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym. Zgodnie z § 11 ust. 5 Regulaminu *zasiłek szkolny w formie świadczenia pieniężnego wypłaca się gotówką lub przelewem na wskazany przez wnioskodawcę rachunek bankowy*. Sposoby udzielenia zasiłku w formie pomocy rzeczowej Rada określiła w § 11 ust. 1-3 Regulaminu:

1. *Zasiłek szkolny może być realizowany poprzez zwrot uprzednio zaakceptowanych wydatków związanych z procesem edukacyjnym, po przedstawieniu odpowiednich rachunków, faktur lub innych dowodów poniesienia kosztów, w formie przelewu na wskazany przez wnioskodawcę rachunek bankowy.*

2. *Zasiłek szkolny może być również realizowany poprzez przelew na rachunek bankowy podmiotu wystawiającego fakturę lub rachunek na uprzednio zaakceptowane wydatki związane z procesem edukacyjnym.*

3. *Zasiłek szkolny w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym może być realizowany poprzez dostarczenie uczniowi towarów lub usług wskazanych w § 3 pkt 2.*

Jak wcześniej wskazano pomoc rzeczowa w istocie polega na bezpośrednim przyznaniu uczniowi konkretnych świadczeń (§ 5 ust. 3 Regulaminu). Dopuszcza się przyjęcie obok bezpośredniego udzielania pomocy również innych sposobów udzielenia pomocy rzeczowej, np. poprzez refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, ale tylko wówczas, gdyby Rada pozostawiła do wyboru wnioskodawcy taki sposób udzielenia wybranej przez niego uprzednio formy rzeczowej świadczenia (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Gl 893/12, opubl. LEX nr 1365311). Z § 11 ust. 1-3 Regulaminu nie wynika, kto decyduje o wyborze sposobu przyznania świadczenia rzeczowego, np. zwrot uprzednio zaakceptowanych wydatków, czy dostarczenie uczniowi towarów, i w tym zakresie należy uznać, że regulacja jest sprzeczna z art. 90f pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Przyjęcie innych sposobów udzielenia świadczenia rzeczowego niż ich bezpośrednie dostarczenie jest możliwe tylko za zgodą wnioskodawcy.

Ponadto część z regulacji rozdziału 5 Regulaminu wykracza poza delegację ustawową, a tym samym jest sprzeczna z art. 90f ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Na podstawie art. 90f pkt 4 ustawy Rada upoważniona była do określenia trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego, natomiast formy udzielenia zasiłku oraz tryb składania wniosku wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Raz jeszcze należy podkreślić, że Rada nie jest uprawniona to modyfikacji i powtarzania przepisów ustawowych. Powyższe dotyczy:

- § 8 Regulaminu – powtórzenie art. 90e ust. 1 ustawy;

- § 9 i § 11 ust. 4 Regulaminu – powtórzenie z modyfikacją art. 90e ust. 2 ustawy;
- § 10 ust. 1 Regulaminu – modyfikacja art. 63 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- § 10 ust. 2 Regulaminu – powtórzenie z modyfikacją art. 90n ust. 4 ustawy.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że w toku badania legalności przedmiotowej uchwały, stwierdził wystąpienie szeregu naruszeń prawa o charakterze istotnym, skutkujących koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanego aktu w całości. Naruszenia zidentyfikowane w wyniku analizy prawnej uchwały uniemożliwiają jej stosowanie, ze względu na niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej określonej w art. 90f pkt 1 ustawy, jak również z uwagi na nieprecyzyjne i niespójne regulacje, mogące przysparzać trudności interpretacyjne adresatom aktu. Uchwała zawiera ponadto przepisy stojące w wyraźnej sprzeczności z regulacjami rangi ustawowej, modyfikujące te regulacje lub stanowiące ich powtórzenie.

Pismem z dnia 21 września 2022 r. znak SO.0711.13.2022 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Koniecpolu zapewniła, że Rada sama dokona zmiany uchwały na sesji w dniu 29 września 2022 r. i wniosła o odstąpienie od wydawania rozstrzygnięcia nadzorczego. W piśmie wskazano, że na podstawie uchwały MOPS rozpoczął już nabór wniosków o stypendium socjalne oraz zapewniono, że do dnia wejścia w życie zmiany do uchwały nie zostaną wydane decyzje.

Powyższa informacja pozostaje bez wpływu na wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, bowiem uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym i wywołuje już skutki prawne. Organ nadzoru nie może dopuścić do sytuacji, w której do czasu wejścia w życie uchwały zmieniającej niniejszą uchwałę w obrocie prawnym pozostaną regulacje sprzeczne z prawem, zatem konieczne jest wyeliminowanie uchwały ze skutkiem *ex tunc* poprzez stwierdzenie jej nieważności. Odstąpienie od wydania rozstrzygnięcia spowoduje, że organ wykonawczy będzie mógł rozpoznawać wnioski o przyznanie stypendium lub zasiłku na podstawie wadliwych przepisów, a zawarte ww. piśmie zapewnienie o niewydawaniu decyzji do czasu zmiany uchwały nie wywołuje skutków prawnych. Ponadto takie wstrzymywanie się z rozpoznaniem wniosku w niektórych przypadkach wypaczy sens pomocy materialnej dla uczniów, która jak wcześniej wskazywano, przyznawana jest uczniom znajdującym się w trudnej sytuacji, a to z kolei implikuje rozpoznanie przynajmniej części wniosków w możliwie jak najkrótszym czasie (np. zakup podręczników).

Zaznaczyć należy również, że uchwała podejmowana na podstawie art. 90f ustawy nie określa trybu składania wniosków o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, który określony został w art. 90n ustawy oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego. Natomiast sprawy nierozstrzygnięte do dnia wejścia w życie podjętej przez Radę nowej uchwały rozstrzygane będą w oparciu o przepisy obowiązujące w dacie orzekania.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/423/2022 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz