



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2022 r.

Poz. 6309

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.826.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/382/22 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Wilamowice, w całości, jako sprzecznej z art. 90f pkt 1 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. 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 31 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę Nr L/382/22 w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Wilamowicach. Regulamin stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2022r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został art. 90f ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała, podjęta na podstawie art. 90f ustawy jest aktem 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.*

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.

Na tle powyższego, dokonując analizy zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż nie wypełnia ona zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 90f pkt 1 ustawy. W myśl tego przepisu, uchwalany przez radę gminy regulamin określa w szczególności 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.

Rada Gminy w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiła, iż: *Miesięczna wysokość stypendium szkolnego ustalana jest indywidualnie w zależności od dochodu w rodzinie, według wzoru (...).*

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej regulacje nie wypełniają dyspozycji art. 90f pkt 1 ustawy. Sposób ustalania wysokości stypendium to kryteria ustalone przez Radę Gminy, mające wpływ na wysokość stypendium. Konkretną wysokość stypendium w każdym indywidualnym przypadku określać będzie organ przyznający stypendium, to jest Wójt, kierując się kryteriami ustalonymi przez Radę Miejską. Zatem właściwa realizacja kompetencji Rady Gminy powinna wskazywać organowi wykonawczemu sposób ustalania wysokości stypendium zarówno w oparciu o kryterium sytuacji materialnej ucznia, jak również w sytuacji, kiedy wystąpią „inne okoliczności”, w szczególności takie jak: 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. Oznacza to, że Rada Gminy, określając sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin, jest zobowiązana uwzględnić również inne okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Gl 972/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że „upoważnienie rady do określania sposobu ustalenia wysokości stypendium oznacza umocowanie tego organu do określenia metod, mechanizmów umożliwiających realizację celu jakim jest zróżnicowanie wysokości kwot stypendiów w zależności od indywidualnego położenia osób, które mają ją otrzymać. Zatem działając w oparciu o normę kompetencyjną określoną w art. 90f pkt 1 ustawy rada gminy jest uprawniona do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, jednakże przy uwzględnieniu zarówno przedziału kwotowego, o którym mowa w art. 90d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na

osobę w rodzinie określonego w art. 90d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w art. 90d ust. 1 ustawy” (por. także wyrok NSA z dnia 28 maja 2015 r. sygn. akt I OSK 535/15).

Tymczasem, Rada Miejska nie zadośćuczyniła powyższym wymogom ustawowym. Regulacja bowiem § 3 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały uwzględniła tylko kryterium sytuacji materialnej ucznia, natomiast pominięte zostało całkowicie wystąpienie „innych okoliczności”, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska nieprawidłowo określiła materię wynikającą z przepisu art. 90f pkt 1 ustawy w zw. z art. 90d ust. 1 ustawy. Wskazać należy, że pominięcie przez Radę Gminy któregokolwiek z wymienionych elementów, o których mowa w art. 90f ustawy 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 ustawodawcę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały, uznać należało, iż badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na niewypełnieniu upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 90f ustawy. Powyższe powoduje, iż koniecznym jest zakwestionowanie przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała posiada inne wadliwe regulacje.

W § 4 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały Rada stwierdziła, iż stypendium szkolne może być udzielane w formie *świadczenia pieniężnego, jeżeli udzielenie stypendium w formach określonych w pkt 1-3 nie jest możliwe lub nie jest celowe*.

Natomiast, jak wynika z art. 90d ust. 5 ustawy 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. Zdaniem organu nadzoru określając powyższą formę stypendium szkolnego Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 90d ust. 4 ustawy.

Zgodnie z § 13 ust. 2 załącznika do uchwały *Decyzje w sprawie: wstrzymania stypendium, cofnięcia stypendium lub zwrotu nienależnie pobranego świadczenia bądź odstąpienia od żądania jego zwrotu, wydaje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wilamowicach*.

Tymczasem materia ta została uregulowana w art. 90o ustawy. Wskazany wyżej przepis ustawy precyzyjnie reguluje zarówno kwestię konieczności informowania o zmianie okoliczności stanowiących podstawę przyznania stypendium szkolnego i podmioty do tego zobowiązane, jak i kwestię wstrzymania lub cofnięcia stypendium i wydawania decyzji w tym zakresie nie pozostawiając radzie gminy żadnych uprawnień w tym zakresie.

Na zakończenie organ nadzoru sygnalizuje, że Rada w sposób nieuprawniony przywołała w podstawie prawnej podjętej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym. Nie budzi bowiem wątpliwości, że przedmiotem działania Rady nie jest w omawianym przypadku ustanowienie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, ale z mocy przepisu szczególnego (art. 90f ustawy) ustalenie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Wilamowice. Na marginesie organ nadzoru pragnie stwierdzić, że stypendium szkolne, o którym mowa w przedmiotowej uchwale jest jedynie świadczeniem – jedną z prawnie dopuszczalnych form pomocy materialnej o charakterze socjalnym, a to zgodnie z art. 90c ust. 2 ustawy. Stypendium szkolne (świadczenie) nie może być zatem w żaden sposób utożsamiane ze stypendiami przyznawanymi w oparciu o przepisy ustalone przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r.,

sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 L/382/22 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 31 sierpnia 2022r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Wilamowice – 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