



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4233

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.509.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 416(LII)23 Rady Gminy Poraj z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj, w całości, jako sprzecznej z art. 90f pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230), 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 30 marca 2023 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 416(LII)23 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj*, dalej jako: „Regulamin”.

Załączniki do Regulaminu stanowią: *Wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego w roku szkolnym... dla ucznia zamieszkałego na terenie Gminy Poraj (Załącznik nr 1)* oraz *Wniosek o przyznanie zasiłku szkolnego w roku szkolnym... dla ucznia zamieszkałego na terenie Gminy Poraj (Załącznik nr 2)*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 90f ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

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 ustalenia 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.*

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 w regulaminie. Wręcz przeciwnie, przepis ustawy zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów. Pomińnięcie 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 odniesieniu do powyższego należy wskazać, że Rada Gminy Poraj w Rozdziale 3 Regulaminu zatytułowanym Sposób Ustalania wysokości stypendium szkolnego postanowiła, że:

§ 7. 1. Wysokość miesięcznego stypendium szkolnego dla uczniów w danym roku szkolnym uzależniona jest od miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie ucznia oraz wystąpienia innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty i ustala się następująco:

1) od 80% do 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy dochód na jednego członka rodziny wynosi do 50% kwoty ustalonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej;

2) od 80% do 160% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy dochód na jednego członka rodziny wynosi od 50%, 10% do 80% kwoty ustalonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej;

3) od 80% do 120% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy dochód na jednego członka rodziny wynosi do 80%, 10% do 100% kwoty ustalonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.

2. W przypadku, gdy w rodzinie występują dwie lub więcej przesłanek, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty miesięczną kwotą stypendium szkolnego zwiększa się o 10% kwoty, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 1 lub 2 lub 3 niniejszego Regulaminu maksymalnie do wysokości przewidzianego w każdym przedziale pułapu.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 7 Regulaminu nieprawidłowo realizują delegację zawartą w art. 90f pkt 1 ustawy. Przepis ten uprawnia radę gminy do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy. Jak słusznie wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., (sygn. akt IV SA/Gl 972/05), *Upoważnienie rady do określenia 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 o systemie oświaty, 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 których mowa w art. 90d ust. 1 cyt. ustawy.

Tym samym właściwa realizacja delegacji ustawowej zawartej w art. 90f pkt 1 ustawy powinna wskazywać organowi wykonawczemu sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego. Tymczasem powyższe regulacja nie pozwala na ustalenie przez organ wykonawczy wysokości stypendium.

Przyjęte przez Radę w § 7 ust. 1 Regulaminu grupy dochodowe nie zostały bowiem prawidłowo ustalone. Rada przyjęła 3 grupy dochodowe z wartościami granicznymi: do 50% kwoty ustalonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (I grupa); od 50%, 10% do 80% kwoty ustalonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (II grupa) oraz do 80%, 10% do 100% kwoty ustalonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (III grupa). Powyższa regulacja jest niejasna, a tym samym sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP. Jeżeli bowiem dochód wynosi 50% kwoty nie jest możliwe ustalenie, czy ucznia należy zaliczyć do I czy II grupy dochodowej. Obie posiadają tę samą wartość graniczną, tj. 50%. Nie wiadomo również jak rozumieć 10% zawarte w zarówno § 7 ust. 1 pkt 2 jak i 3 Regulaminu, gdyż nie pasuje do zakresu 50% do 80%, czy też 80% i 100%. Jeśli wolą Rady było ustanowienie iż grupa druga i trzecia rozpoczyna się od kwoty 50, 10% czy też 80, 10% to powinna to inaczej zapisać, a po drugie powyższe także nie jest prawidłowe, gdyż nie obejmuje osób, które mieszczą się w zakresie od 50% do 50,10% czy też 80% do 80,10%. Ponadto do III grupy dochodowej zostały zakwalifikowane osoby, gdy dochód na jednego członka rodziny wynosi zarówno do 80% kwoty jak i do 100% kwoty co nie pozwala na prawidłowe ustalenie jaki dochód uprawnia do zaszeregowania do 3 grupy wynikającej z § 7 ust. 1 pkt 3 Regulaminu.

Opisanych 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).

Dalej należy wskazać, iż wysokość stypendium (jej granice) również nie zostały określone prawidłowo, gdyż wzajemnie się nakładają. Wysokość miesięcznego stypendium szkolnego wynosi bowiem od 80% do 200% (I grupa), od 80% do 160% (II grupa), od 80% do 120% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych (III grupa), wobec czego możliwe jest przyznanie wyższej wysokości stypendium osobie, która ma wyższy dochód i np. została zakwalifikowana do 3 grupy pod względem dochodu, niż osobie z niższym dochodem, wskazanym w pkt 1 ust. 1 § 7 Regulaminu (niezależnie od innych przesłanek podwyższających kwotę stypendium na podstawie § 7 ust. 2 Regulaminu).

Ponadto, wprowadzie w § 7 ust. 2 Regulaminu Rada wskazała, że w przypadku gdy w rodzinie ucznia występują co najmniej dwie przesłanki, o których mowa w art. 90d ust. 1, miesięczną kwotę stypendium szkolnego zwiększa się o 10%, kwoty, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 1 lub 2 lub 3 niniejszego Regulaminu maksymalnie do wysokości przewidzianego w każdym przedziale pułapu. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku uczniów zaliczonych do I kategorii dochodowej wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy może nie mieć żadnego wpływu na wysokość stypendium, gdyż wysokość przyznanego stypendium została ustalona w granicach od 80% do 200% wobec powyższego przy ustaleniu stypendium w wysokości 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, z uwagi na uzyskiwany dochód w rodzinie organ wykonawczy przyznając stypendium nie ma możliwości jego zwiększenia o 10% stosownie do regulacji wynikającej z § 7 ust. 2 Regulaminu.

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 oczekiwania 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 2 Regulaminu nie spełnia powyższych wymogów.

Sposób uregulowania przedmiotowej kwestii przez Radę Gminy Poraj pozbawia ocenianą uchwałę elementu obligatoryjnego, tj. stworzenia mechanizmu, który umożliwia w każdej sprawie dotyczącej przyznania stypendium szkolnego, określenia jego wysokości w oparciu nie tylko o kryterium dochodowe, ale również w nawiązaniu do okoliczności określonych w art. 90d ust. 1 ustawy. Powyższe naruszenie ma charakter istotny i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada nieprawidłowo uregulowała kwestie wynikające z art. 90f pkt 2 ustawy o systemie oświaty. 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. 2-5 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, jakiego rodzaju zajęcia bądź zakup, jakich artykułów będą objęte regulacjami tej uchwały. Wobec powyższego za niezgodne z prawem należy uznać przepisy § 6 pkt 1 i 2 Regulaminu w zakresie, w jakim w sposób kazuistyczny regulują powyższe kwestie. Zwłaszcza przepis § 6 pkt 2 Regulaminu, w którym Rada zawarła zamknięty katalog produktów finansowanych przez Gminę. W ten sposób bowiem Rada zawężyła przedmiotowy zakres pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych oraz pomocy materialnej wskazany przez ustawodawcę.

Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę, iż pomoc rzeczowa powinna być udzielona w formie konkretnych świadczeń, a nie w formie refundacji (§ 6 pkt 2 lit. k Regulaminu – refundacja opłat za Internet). Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013 roku, (sygn. akt: IV SA/Gl 893/12, CBOSA)

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, CBOSA 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.

Dalej, należy wskazać, iż z regulacji art. 90f ustawy wynika, że Rada Gminy powinna określić w uchwale sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego; formy, w jakich udziela się stypendium szkolne; tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego oraz tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. Jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 4 kwietnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 110/18, CBOSA: *Przez użyte w art. 90f u.s.o. pojęcie „tryb i sposób udzielania” stypendium i zasiłku szkolnego należy rozumieć określenie pewnych wymogów i koniecznych czynności, jakie należy wykazać i podjąć w celu uzyskania prawa do świadczenia pomocowego oraz jego realizacji. W odniesieniu do „trybu” chodzi o konkretne działania dokonywane w toku danego postępowania, przepisy procedury, określony wariant jej realizacji, zaś „sposób” to metoda czy forma tego działania. Innymi słowy rada gminy uprawniona jest do określenia sposobu procedowania i formy działania w toku postępowania związanego z przyznaniem tych świadczeń (por. wyrok NSA z 6 maja 2014 r., I OSK 338/14).* Tymczasem, w przedmiotowej sprawie regulacje rozdziału 4 i 5 Regulaminu, w ocenie organu nadzoru, są niewystarczające by uznać, że prawidłowo wypełniono delegację w zakresie określenia sposobu udzielania stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego. Rada Gminy Poraj w regulacjach zawartych w § 8 ust. 2, 3 i 4 Regulaminu odniosła się bowiem jedynie do zasad refundacji poniesionych wydatków, brak jest natomiast zarówno sposobu udzielania stypendium szkolnego w formie świadczeń pieniężnych jak i pomocy rzeczowej. Z kolei, w § 10 Regulaminu dotyczącego zasiłku szkolnego, Rada wskazała jedynie, iż *Świadczenie będzie wypłacane na rachunek bankowy wskazany we wniosku bądź przekazem pocztowym na adres wskazany we wniosku.* Tymczasem, zgodnie z art. 90e ust. 2 ustawy o systemie oświaty *Zasiłek szkolny może być przyznany w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, raz lub kilka razy w roku, niezależnie od otrzymywanego stypendium szkolnego,* wobec powyższego Rada Gminy Poraj powinna także określić sposób udzielania zasiłku szkolnego w formie pomocy rzeczowej, czego w niniejszej uchwale brak.

Wskazać należy, że pominięcie przez Radę Gminy któregośkolwiek z 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 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała posiada jeszcze inne wadliwe regulacje.

W ocenie organu nadzoru, § 4 Regulaminu, który stanowi, że: *Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są: 1) stypendium szkolne; 2) zasiłek szkolny,* stanowi powtórzenie art. 90c ust. 2 ustawy,

W § 6 pkt 4 Regulaminu Rada postanowiła, iż: *W zależności od potrzeb uczniów, stypendium szkolne może być udzielane w formach: 4) świadczenia pieniężnego na zasadach określonych w art. 90d ust. 5 ustawy o systemie oświaty:*

a) *stypendium szkolne nie może być przyznawane na wydatki o charakterze nieedukacyjnym,*

b) *formę świadczenia, poza formą świadczenia pieniężnego, proponuje wnioskodawca,*

c) *świadczenie będzie wypłacane na rachunek bankowy wskazany we wniosku bądź przekazem pocztowym na adres wskazany we wniosku; i 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 w ww. § 6 pkt 4 lit. b Regulaminu, iż formę świadczenia poza formą świadczenia pieniężnego proponuje wnioskodawca, Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 90d ust. 5 ustawy. Ponadto, wskazanie, iż możliwa jest inna forma niż świadczenie pieniężne jest niejasne i nielogiczne biorąc pod uwagę, iż jako 4. formę udzielania stypendium Rada wskazała świadczenie pieniężne na zasadach określonych w art. 90d ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Jednocześnie, niejasna i nieprecyzyjna pod względem konstrukcji przedmiotowej uchwały jest regulacja zawarta w § 6 pkt 5 Regulaminu Rada, gdyż przedmiotowa regulacja nie stanowi kolejnej (5) formy udzielania stypendium i powinna zostać wprowadzona w odrębnej jednostce redakcyjnej.

Ponadto, Rada Gminy Poraj, w § 8 ust. 2 Regulaminu wskazała, że: *Refundacji poniesionych wydatków dokonuje się na podstawie przedłożonych faktur, rachunków, biletów (oryginał faktury, oryginał rachunku uproszczonego) lub innych dowodów wpłat, przy czym dokument musi być imiennie wystawiony na wnioskodawcę (rodzica/opiekuna prawnego lub pełnoletniego ucznia, któremu przyznano stypendium)*. Należy zaznaczyć, że powyższe postanowienia Regulaminu naruszają art. 90f pkt 2 ustawy w związku z art. 75 § 1 i 2 k.p.a., który stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. W opinii organu nadzoru, nie można uzależniać przyznania stypendium szkolnego od przedłożenia dokumentów określonych w § 8 ust. 2 Regulaminu, ustanowionych w formie katalogu zamkniętego. Faktury, rachunki czy dowody wpłaty nie wyczerpują bowiem zakresu środków dowodowych przewidzianych w przepisach k.p.a. Rada Gminy Poraj wprowadzając do Regulaminu przytoczone wyżej przepisy w sposób bezprawny ograniczyła zakres postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie. Jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 27 kwietnia 1992 r., sygn. akt III SA 1838/91, ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest sprzeczne z art. 75 k.p.a.

Dalej, § 9 ust. 1 Regulaminu, o następującym brzmieniu: *Zasilek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego*, stanowi powtórzenie art. 90e ust. 1 ustawy.

Z kolei, przechodząc do oceny prawnej załączników do Regulaminu, w ocenie organu nadzoru część danych wymaganych w obu formularzach wniosku nie spełnia przesłanki niezbędności do celów przetwarzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), dalej jako: „RODO”. Należy pamiętać, że dane niezbędne do wydania decyzji w przedmiocie przyznania pomocy materialnej o charakterze socjalnym obejmują imię, nazwisko i adres ucznia lub jego rodziców oraz dane uzasadniające przyznanie świadczenia. Za zbędne należy uznać podanie numeru PESEL ucznia oraz danych dotyczących imion, nazwisk, numeru PESEL, stopnia pokrewieństwa oraz miejsca pracy lub nauki członków gospodarstwa domowego, jak również danych dot. wnioskodawcy np. jego adresu zameldowania. Dane te nie mają bowiem znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej przyznania stypendium szkolnego. Podanie innych danych kontaktowych zawartych w formularzu (takie jak numer telefonu) powinny mieć charakter dobrowolny. Podstawę przetwarzania takich danych powinna stanowić zgoda osoby, której dane dotyczą, zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a RODO.

Jako sprzeczną z prawem należy ocenić część F w Załączniku nr 1 do Regulaminu, która obejmuje złożenie oświadczeń dotyczących:

- świadomości o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywe oświadczenia (powyższe znajduje się również w części B w Załączniku nr 2 do Regulaminu),

- niezwłocznego powiadomienia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Poraju o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego,

oraz informacji o ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nienależnie pobranego stypendium szkolnego.

Należy wskazać, iż w toku postępowania w sprawie przyznania pomocy materialnej o charakterze socjalnym art. 90n ust. 5a ustawy przewiduje, że oświadczenia o wysokości dochodów lub o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.” Podnieść należy, iż zgodnie z tym przepisem oświadczenie o następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, może dotyczyć jedynie wskazanych w art. 90n ust. 5 a treści, a nie całości wniosku o przyznanie stypendium czy też zasiłku szkolnego.

Z kolei, kwestia niezwłocznego powiadomienia organu, który przyznał stypendium o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego wynika z art. 90o ust. 1 ustawy. Rada Gminy nie jest upoważniona do stanowienia takiego zobowiązania we wniosku o przyznanie stypendium. Ponadto z art. 90o ust.1 ustawy o systemie oświaty wynika, iż to rodzic ucznia jest obowiązany do powiadomienia organu, natomiast w Części F załącznika nr 1 do Regulaminu (pomimo wskazania, że oświadczenie składa rodzic/opiekun prawny lub pełnoletni uczeń) jako uprawnionego do podpisu pod przedmiotowym zobowiązaniem wskazała wnioskodawcę, którym może być także Dyrektor szkoły.

Ponadto, rada nie jest uprawniona do zawierania we wniosku o przyznanie stypendium szkolnego informacji czy też oświadczenia (wymagającego podpisania przez wnioskodawcę) iż: *nienależnie pobrane stypendium szkolne podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, o powyższym stanowi już bowiem art. 90o ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Dalej, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Poraj nie była uprawniona do określania w treści Załączników do Regulaminu *Klauzuli informacyjnej* w oparciu o art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Należy przy tym wskazać, że realizacja obowiązku informacyjnego, zgodnie z ww. przepisami, ciąży na administratorze danych osobowych. Mając na uwadze, że organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń materialnych o charakterze socjalnym został określony w art. 90m ustawy, to wskazany tam podmiot, a nie radę gminy, należy uznać za administratora danych osobowych przetwarzanych w toku tego postępowania. Tym samym określając formularz wniosku o przyznanie stypendium szkolnego lub zasiłku szkolnego, rada nie dysponuje kompetencją do realizowania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Poraj nie jest też upoważniona do stanowienia we wnioskach zgody na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb postępowania dotyczącego udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 416(LII)23 Rady Gminy Poraj z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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