



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 stycznia 2023 r.

Poz. 808

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1091.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 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 391(XLIX)22 Rady Gminy Poraj z dnia 22 grudnia 2022 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 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 22 grudnia 2022 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 391(XLIX)22 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 pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego (Załącznik nr 1)* oraz *Wniosek o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie zasiłku szkolnego (Załącznik nr 2)*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2022 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. 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 odniesieniu do powyższego należy wskazać, że Rada Gminy Poraj w §5 Regulaminu postanowiła, że:

1. Miesięczna wysokość stypendium szkolnego uzależniona jest od kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2002 roku o pomocy społecznej i stanowi procent kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych:

Kategoria stypendium	Miesięczny dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego na osobę w rodzinie	Miesięczna wysokość stypendium
I	<i>od 0% do 50%</i>	<i>200%</i>
II	<i>od 51% do 75%</i>	<i>100%</i>
III	<i>od 76% do 100%</i>	<i>80%</i>

2. W przypadku wystąpienia w rodzinie ucznia co najmniej dwóch przesłanek, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, stypendium szkolne ulega zwiększeniu do 20%, z zastrzeżeniem, iż maksymalna miesięczna wysokość stypendium szkolnego nie może przekroczyć kwoty, o której mowa w art. 90d ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.

3. Kwotę stypendium szkolnego ustala się w oparciu o zasady określone w ust. 3 i 4 przy uwzględnieniu indywidualnego stopnia dotknięcia rodziny ucznia przesłankami, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.

4. Miesięczna kwota stypendium szkolnego podlega zaokrągleniu w ten sposób, że kwota wynosząca:

- 1) mniej niż 50 groszy zaokrągla się w dół do pełnych złotych,*
- 2) 50 groszy i więcej zaokrągla się górą do pełnych złotych.*

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 5 Regulaminu nie wyczerpują w sposób prawidłowy delegacji zawartej 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/GI 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. Należy bowiem podkreślić, że konkretną wysokość stypendium w konkretnym przypadku określać ma organ wykonawczy gminy, kierując się w tym zakresie kryteriami ustalonymi przez radę gminy.

Tymczasem na gruncie niniejszej sprawy Rada Gminy Poraj stworzyła mechanizm polegający na zakwalifikowaniu ucznia do jednej z trzech grup dochodowych, której przypisana jest sztywna stawka procentowa stypendium w odniesieniu do kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. W ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę sposób regulacji wysokości stypendium, w oparciu o posługiwanie się konkretnymi kwotami, nie jest określeniem sposobu ustalania wysokości w rozumieniu art. 90f pkt 1, tylko ustaleniem tej wysokości, a do tego organ stanowiący nie jest uprawniony. Postanowienie w uchwale o konkretnej kwocie stypendium narusza zasadę podziału kompetencji między organami (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 535/15). Wprawdzie w § 5 ust. 2 Regulaminu Rada wskazała, że w przypadku wystąpienia w rodzinie ucznia co najmniej dwóch przesłanek, o których mowa w art. 90d ust. 1, stypendium szkolne ulega zwiększeniu do 20%, z zastrzeżeniem, iż maksymalna miesięczna wysokość stypendium szkolnego nie może przekroczyć kwoty, o której mowa w art. 90d ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku uczniów zaliczonych do I kategorii dochodowej wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy nie ma żadnego wpływu na wysokość przyznanego im stypendium, ponieważ Rada opierając się jedynie na kryterium dochodowym ustaliła stawkę stypendium w maksymalnej wysokości, o której mowa w art. 90d ust. 9 ustawy (200% kwoty określonej w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Powyższe oznacza, że organ wykonawczy przyznając stypendium w ramach I kategorii dochodowej, w konkretnej sprawie nie ma możliwości różnicowania kwoty stypendium z uwagi na wystąpienie „innych okoliczności” wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy. W konsekwencji Rada regulując wysokość stypendium dla I kategorii dochodowej zupełnie pominęła wpływ tych okoliczności na ustalenie wysokości stypendium szkolnego.

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.

Ponadto należy wskazać, że regulacje zawarte w §5 Regulaminu pozostają ze sobą niespójne. W § 5 ust. 3 Regulaminu Rada wskazała, że *Kwotę stypendium szkolnego ustala się w oparciu o zasady określone w ust. 3 i 4 przy uwzględnieniu indywidualnego stopnia dotknięcia rodziny ucznia przesłankami, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.* Z brzmienia powyższej regulacji wynika, że Rada w treści ust. 3 odsyła do zasad określonych w ust. 3 (w tej samej jednostce redakcyjnej) i ust. 4 (dotyczącego zaokrąglania kwot stypendium do pełnych złotych). Powyższe odesłanie jest zatem bezprzedmiotowe, a uwzględnienie przesłanek określonych w art. 90d ust. 1 ustawy przy ustalaniu wysokości stypendium w przypadku uczniów zaliczonych do I kategorii dochodowej – niemożliwe do zastosowania ze względu na ustanowienie przez Radę sztywnej, maksymalnej stawki stypendium w ramach tej grupy dochodowej. W ocenie organu nadzoru postanowienie zawarte w § 5 ust. 3 Regulaminu dotknięte jest istotną wadą w zakresie sprzeczności zawartych w nim regulacji z pozostałą treścią uchwały. Przedmiotowa wada stanowi istotne naruszenie zasady prawidłowej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku

(sygn. akt K 6/02) wskazał, że *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. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że Rada naruszyła art. 2 Konstytucji RP w treści § 5 ust. 1 Regulaminu. Definiując podstawy kryterium dochodowego, Rada powołała się bowiem na ustawę z dnia 12 marca 2002 roku o pomocy społecznej, podczas gdy akt ten został uchwalony w dniu 12 marca 2004 roku.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że Rada naruszyła art. 2 Konstytucji RP, poprzez uregulowanie treści pkt III Załącznika Nr 2 do Regulaminu (formularza wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego) w sposób sprzeczny i niespójny z art. 90e ust. 2 ustawy oraz §12 Regulaminu. W treści pkt III wniosku o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie zasiłku szkolnego, Rada zawarła regulację: *Wnioskuję o przyznanie stypendium szkolnego w formie*

- całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych,
- pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym,
- całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania przez uczniów szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych,
- świadczenia pieniężnego, w przypadku określonym w art. 90d ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Jednocześnie zgodnie z art. 90e ust. 2 ustawy *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.* Również § 12 Regulaminu, określający sposób udzielenia zasiłku szkolnego, odnosi się do dwóch form tego zasiłku, określonych w art. 90e ust. 2 ustawy. Tym samym treść pkt III Załącznika nr 2 do Regulaminu pozostaje niespójna z treścią uchwały, stanowiąc w istocie powtórzenie analogicznego fragmentu Załącznika Nr 1 do Regulaminu, zawierającego formularz wniosku o przyznanie stypendium szkolnego. Sposób w jaki Rada ustanowiła treść formularza wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego może zatem wprowadzać w błąd adresatów uchwały w zakresie świadczeń, jakie mogą uzyskać ubiegając się o przyznanie zasiłku szkolnego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 391(XLIX)22 Rady Gminy Poraj z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj – 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