



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2023 r.

Poz. 2904

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.357.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 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 XLIX/390/23 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania uczniom uzdolnionym stypendiów Wójta Gminy Wręczyca Wielka, w części określonej w:

- § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230), dalej jako: *ustawa*; oraz art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.), dalej jako: *k.p.a.*,

- § 4 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 28 k.p.a.;

- § 4 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 220 § 1 k.p.a.;

- Części A załącznika do Regulaminu, w zakresie wierszy w tabeli: *Nr telefonu, e-mail, Numer PESEL, Nr rachunku bankowego dla wypłaty stypendium oraz dane właściciela rachunku*, jako sprzecznej z art. 90t ust. 4 ustawy oraz art. 28 k.p.a.;

- Części C załącznika do Regulaminu, jako sprzecznej z art. 90t ust. 4 ustawy;

- Części D załącznika do Regulaminu, jako sprzecznej z art. 104 k.p.a. 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 28 lutego 2023 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka przyjęła uchwałę Nr XLIX/390/23 w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania uczniom uzdolnionym stypendiów Wójta Gminy Wręczyca Wielka, dalej jako: „uchwała”.

Załączniki do uchwały stanowi: *Regulamin przyznawania uczniom uzdolnionym stypendiów Wójta Gminy Wręczyca Wielka w ramach „Programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży szkół podstawowych z terenu Gminy Wręczyca Wielka”*, dalej jako: „Regulamin”, oraz załącznik do Regulaminu stanowi: *Wniosek o przyznanie Stypendium Wójta Gminy Wręczyca Wielka*, dalej jako: „Wniosek”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 90t ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 90t ust. 1 i ust. 4 ustawy:

1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy:

- 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży;
- 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

4. W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze.

Zaznaczyć należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone 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.*

Delegacja zawarta w art. 90t ust. 4 ustawy obejmuje uprawnienie dla rady gminy do określenia szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach. Zatem do kompetencji rady gminy należy określenie wszelkich warunków, od których spełnienia zależeć będzie skuteczne przyznanie stypendium dla zdolnego ucznia oraz ustalenie porządku jego przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniający określoną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń.

Rada Gminy Wręczyca Wielka w § 3 ust. 3 uchwały uregulowała, iż: *Stypendia wypłacane są jednorazowo przelewem na wskazany we wniosku rachunek bankowy.* W tym miejscu należy wskazać, że organ stanowiący gminy dokonał niedopuszczalnego zawężenia kręgu uczniów, którzy mogą otrzymać stypendium, jedynie do tych, którzy dysponują rachunkiem bankowym (bądź rodzice lub opiekunowie prawni są posiadaczami rachunku bankowego). Z kolei obowiązek posiadania rachunku bankowego przez beneficjentów niniejszego Regulaminu nie wynika z żadnego przepisu prawa. Regulując przedmiotową kwestię, Rada przekroczyła delegację ustawową z art. 90t ust. 4 ustawy.

Przechodząc dalej, w opinii organu nadzoru, biorąc pod uwagę brzmienie art. 90t ustawy, jak również regulację samej uchwały, uznać należy, iż czynność przyznania stypendium ma cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Przedmiotem postępowania jest bowiem konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Czynność przyznania stypendium winna zatem zostać zakończona decyzją administracyjną.

Przepis art. 1 pkt 1 k.p.a. wprost wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Z powyższego wynika, iż jedyną właściwą formą zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 935/12, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt III SA/Gl 878/14, CBOSA).

Przez decyzję administracyjną należy rozumieć jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego, zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe. (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck).

W orzecznictwie przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Jak bowiem podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. w wypadku gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej – jeżeli nie jest przewidziana inna forma jego działań – obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/WR 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Z kolei w postanowieniu NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1329/97, ONSA 1998, Nr 4, poz. 137), stwierdzono wyraźnie, iż ze względu na zawartą w art. 104 k.p.a. zasadę załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przez wydanie decyzji, wyłączenie decyzyjnej formy załatwiania takich spraw musi być wyraźne; nie można go domniemywać.

Konsekwencją uznania, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania stypendium jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., jest konieczność przestrzegania przez organ uchwałodawczy reżimu prawnego wyznaczonego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności przepisów regulujących tok postępowania administracyjnego.

Tymczasem Rada Gminy Wręczyca Wielka w § 4 ust. 1 Regulaminu postanowiła, iż: *Wniosek o przyznanie Stypendium składa rodzic lub opiekun prawny. Zgodnie z art. 28 k.p.a.: Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.* Wobec czego Rada bezzasadnie ograniczyła krąg podmiotów, które mogą złożyć wniosek o przyznanie stypendium. W indywidualnym stanie faktycznym może okazać się, że również inny podmiot, poza wskazanymi przez Radę w Regulaminie, będzie posiadał interes prawny we wszczęciu postępowania w przedmiocie przyznania stypendium. Ponadto należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a co za tym idzie powinna ona mieć charakter generalny i abstrakcyjny oraz mieć zastosowanie do różnych indywidualnych stanów faktycznych. Tożsama sytuacja zachodzi również w treści Wniosku – Części A, w zakresie wierszów: *Nr telefonu, e-mail, Numer PESEL, Nr rachunku bankowego dla wypłaty stypendium oraz dane właściciela rachunku.* Tymi postanowieniami Rada również dokonała zawężenia kręgu osób, które mogą wszcząć postępowanie w przedmiocie przyznania stypendium, a które posiadają interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a.. Zaznaczyć należy, że zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminu: *Wniosek o przyznanie Stypendium należy składać do Urzędu Gminy Wręczyca Wielka po zakończeniu rocznych zajęć dydaktyczno-wychowawczych w terminie do 10 września każdego roku, według wzoru stanowiącego Załącznik do niniejszego Regulaminu.* Wobec czego niniejsza uchwała wymusza, aby wnioski o przyznanie stypendium były składane na formularzu, który stanowi załącznik do Regulaminu. Wobec czego bezzasadnym jest uniemożliwienie złożenia przedmiotowego wniosku przez osoby: które nie posiadają nr telefonu oraz e-mail, którym nie nadano nr PESEL (uczniami szkoły mogą być również obcokrajowcy mieszkający na terenie Gminy, a którym nie nadano nr PESEL) oraz które nie dysponują rachunkiem bankowym. Wobec czego powyższe postanowienia Regulaminu są niezgodne z art. 28 k.p.a. oraz wykraczają poza zakres przyznany w delegacji ustawowej z art. 90t ust. 4 ustawy.

W dalszej kolejności należy wskazać na nieprawidłowości zawarte w § 4 ust. 3 Regulaminu, który stanowi, że: *Do wniosku dołącza się kopie dokumentów, poświadczonych za zgodność z oryginałem, potwierdzających spełnienie kryteriów wskazanych w § 2.* Podkreślić trzeba, że Gmina nie może żądać przedłożenia dokumentów na poświadczenie faktów znanych jej z urzędu, a tym samym nałożenie na wnioskodawców bezwzględnego obowiązku dołączenia kopii wszystkich dokumentów (i to jeszcze poświadczonych za zgodność z oryginałem) – por. § 4 ust. 3 Regulaminu. Jak bowiem wynika z art. 220 § 1 k.p.a.: *Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:*

1. *znane są one organowi z urzędu;*
2. *możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:*
 - a) *posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych;*

b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,

c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,

d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

Do sytuacji poświadczania w toku postępowania administracyjnego za zgodność z oryginałem odpisu dokumentu odnosi się również art. 76a § 2b k.p.a., na mocy którego upoważniony pracownik organu prowadzącego postępowanie, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, poświadcza na żądanie strony zgodność odpisu dokumentu z oryginałem. Strona postępowania administracyjnego w oparciu o ww. przepis posiada zatem swoistego rodzaju uprawnienie do żądania poświadczenia danego dokumentu przez pracownika prowadzącego postępowanie, a Rada nie może odgórnie narzucać określonego, niezgodnego z przepisami k.p.a., sposobu dokonywania takiego poświadczenia.

W dalszej kolejności należy wskazać, że Rada Gminy Wręczyca Wielka w Części C Wniosku uregulowała:

Oświadczenie rodzica/opiekuna prawnego

Ja, niżej podpisana – podpisany oświadczam, iż wyrażam zgodę na użycie i publikację wizerunku mojego dziecka przez Wójta Gminy Wręczyca Wielka (filmy, galerie zdjęć) w związku z przyznaniem stypendium Wójta Gminy Wręczyca Wielka.

Stanowienie w przedmiotowej kwestii znajduje się całkowicie poza delegacją z art. 90t ust. 4 ustawy. Ponadto niedopuszczalnym jest uzależnienie możliwości przyznania stypendium od wyrażenia zgody na publikację wizerunku dziecka, które ma związek z przyznaniem tej gratyfikacji finansowej. Wskazać należy, że podmiot wnioskujący o przyznanie stypendium może jednocześnie nie wyrazić zgody na publikację wizerunku swojego dziecka, przez co nie może być on dyskryminowany. Niniejsza kwestia jest całkowicie niezależna od postępowania w przedmiocie przyznania stypendium oraz nie powinna być regulowana w uchwale wydanej na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy.

Wreszcie za niezgodną z prawem należy uznać Część D Wniosku, który zawiera *de facto* formularz decyzji w przedmiocie przyznania wynagrodzenia, określając:

Adnotacje urzędowe

Wójt Gminy Wręczyca Wielka przyznaje/nie przyznaje (skreślić niepotrzebne)*

.....

(imię i nazwisko ucznia)

Stypendium w wysokości

Wręczyca Wielka, dnia

.....

(podpis Wójta Gminy)

Powyższa regulacja jest niezgodna z art. 104 k.p.a., który stanowi, że:

§ 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

§ 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.

- a nie, że organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze *adnotacji urzędowej*. Dodatkowo należy także wskazać, że zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna powinna zawierać:

1) oznaczenie organu administracji publicznej;

2) datę wydania;

3) *oznaczenie strony lub stron;*

4) *powołanie podstawy prawnej;*

5) *rozstrzygnięcie;*

6) *uzasadnienie faktyczne i prawne (z uwzględnieniem art. 107 § 4 k.p.a.);*

7) *pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;*

8) *podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.*

Z kolei nie sposób uznać, że adnotacja urzędowa – stanowiąca Część D Wniosku spełnia wszystkie wymogi, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. Wobec czego niniejsze postanowienia nie mogą stanowić prawidłowo uregulowanego trybu postępowania, a co za tym idzie wydano je niezgodnie z delegacją zawartą w art. 90t ust. 4 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia, 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).

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/390/23 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania uczniom uzdolnionym stypendiów Wójta Gminy Wręczyca Wielka – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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