



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 września 2024 r.

Poz. 6209

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.733.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/33/2024 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 9 sierpnia 2024 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Żarki oraz upoważnienia Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarkach do prowadzenia postępowań w sprawach w zakresie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w części określonej w:

1) tytule uchwały w zakresie wyrazów: „regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Żarki oraz”,

2) § 1 uchwały wraz z załącznikiem do uchwały,

3) § 3 uchwały

- jako sprzecznej z art. 90f ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 90d ust. 1 ustawy oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Żarkach podjęła uchwałę w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Żarki oraz upoważnienia Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarkach do prowadzenia postępowań w sprawach w zakresie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, dalej jako: „uchwała”.

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

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 90f i art. 90m ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 sierpnia 2024 r.

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

Zgodnie z art. 90f ustawy Rada gminy uchwala 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.

Zgodnie z art. 90m ustawy:

1. Świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

2. Rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) – dyrektora centrum usług społecznych, do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1.

Zgodnie z art. 90c ust. 2 ustawy:

Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są:

1) stypendium szkolne;

2) zasiłek szkolny.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy wskazać, że uregulowane zostały w niej dwie kwestie pozostawione do właściwości rady gminy, znajdujące swe oparcie w dwóch różnych delegacjach zawartych w ustawie o systemie oświaty: pierwsza to regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy – art. 90f ustawy, natomiast druga to upoważnienie kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym – art. 90m ust. 2 ustawy.

Z uwagi na fakt, że delegacje do uregulowania powyższych kwestii są odrębne i rozłączne, a w ocenie organu nadzoru należy zakwestionować proponowane przez Radę Miejską przepisy dotyczące regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów – uzasadnione jest wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały jedynie w tej części, co doprowadzi do stanu zgodnego z prawem.

Dodatkowo należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieprawidłowy sformułowała klauzulę derogacyjną zawartą w § 3 kwestionowanej uchwały, uchylenie bowiem uchwały pierwotnej (czyli uchwały Nr XXVIII/199/2005) jest równoznaczne z utratą mocy także uchwał ją zmieniających. Uchylenie uchwał nowelizujących wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencyjnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie.

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.

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.

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. Z kolei 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 Miejska w § 7 ust. 1 Regulaminu (Rozdział 3. Tryb i sposób udzielania oraz ustalania wysokości stypendium szkolnego) postanowiła:

Przy ustalaniu wysokości stypendium szkolnego stosuje się następujące zasady:

<i>Kategoria stypendium</i>	<i>Miesięczny dochód na osobę w rodzinie</i>	<i>Maksymalna miesięczna wysokość stypendium szkolnego</i>
<i>I</i>	<i>do 200 zł</i>	<i>200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych</i>
<i>II</i>	<i>powyżej 200 zł – do kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej</i>	<i>150% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych</i>

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 7 ust. 1 Regulaminu nieprawidłowo realizują delegację zawartą w art. 90f pkt 1 ustawy. Sposób ustalania wysokości stypendium to kryteria ustalone przez Radę Miejską, mające wpływ na wysokość stypendium. Konkretną wysokość stypendium w każdym indywidualnym przypadku określać będzie organ przyznający stypendium, to jest Burmistrz (albo upoważniony na podstawie art. 90m ust. 2 ustawy kierownik OPS), kierując się kryteriami ustalonymi przez Radę Miejską. Zatem właściwa realizacja kompetencji Rady Miejskiej powinna wskazywać organowi właściwemu sposób ustalania wysokości stypendium zarówno w oparciu o kryterium sytuacji materialnej ucznia, jak również w sytuacji, kiedy wystąpią „inne okoliczności.” 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.*

Rada w tabeli w § 7 ust. 1 Regulaminu stworzyła mechanizm polegający na zakwalifikowaniu ucznia do jednej z dwóch grup dochodowych, której przypisana jest maksymalna miesięczna wysokość stypendium w odniesieniu do kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zdaniem organu nadzoru wysokość stypendium (jej granice) nie zostały prawidłowo ustalone, gdyż wzajemnie się nakładają. Maksymalna miesięczna wysokość stypendium szkolnego wynosi bowiem 200% (I grupa) i 150%

(II grupa) kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, wobec czego możliwe jest przyznanie wyższej wysokości stypendium osobie, która ma wyższy dochód i została zakwalifikowana do II grupy pod względem dochodu (wiersz trzeci tabeli), niż osobie z niższym dochodem, zakwalifikowanej do I grupy (wiersz drugi tabeli).

Nadto, zgodnie z art. 90d ust. 9 ustawy: *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.* Stypendium może być przyznane zatem w wysokości pomiędzy 80% a 200% wskazanej kwoty. Tymczasem Rada określiła wyłącznie maksymalną miesięczną wysokość stypendium (zarówno w odniesieniu do I, jak i II grupy dochodowej), nie określając minimalnej miesięcznej jego wysokości, ani nawet nie zastrzegając, że miesięczna wysokość stypendium nie może być niższa niż wskazana w art. 90d ust. 9 ustawy. Nieprecyzyjne uregulowanie przez Radę powyższej kwestii rodzi niepewność po stronie adresatów uchwały, nie jest bowiem jasne czy wolą Rady było określenie minimalnej miesięcznej wysokości stypendium w przedziale od 0% czy też od 80%, a może z zastosowaniem jeszcze innej wartości procentowej, w odniesieniu do kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przy czym należy podkreślić, że Rada nie posiada kompetencji do obniżenia kwoty stypendium poniżej dolnej granicy ustalonej w art. 90d ust. 9 ustawy, to jest poniżej 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Wyżej opisane błędy językowe i logiczne prowadzą do niejasności 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 § 7 ust. 1 Regulaminu nie spełnia powyższych wymogów.

Kolejno, należy wskazać (co było już podnoszone), że właściwa realizacja kompetencji rady gminy wynikającej z art. 90f pkt 1 w związku z art. 90d ust. 1 ustawy, powinna wskazywać organowi właściwemu 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 Miejska, 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/GI 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 § 7 ust. 1 Regulaminu uwzględniła tylko kryterium sytuacji materialnej ucznia, natomiast pominięte zostało całkowicie wystąpienie „innych okoliczności”, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. I to mimo tego, że w § 6 ust. 2 Regulaminu okoliczności te zostały wymienione jako przesłanki uzasadniające przyznanie stypendium szkolnego.

W kontekście całości powyższych rozważań stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Regulamin w sposób nieprawidłowy określa materię wynikającą z art. 90f ust. 1 ustawy w odniesieniu do różnicowania wysokości kwot stypendium w zależności od sytuacji materialnej ucznia (kryterium dochodowego) i nie zawiera uregulowania dającego możliwość określenia wysokości stypendium w nawiązaniu do okoliczności określonych w art. 90d ust. 1 ustawy. Tym samym Rada, przyjmując Regulamin w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały, nie wypełniła w sposób prawidłowy dyspozycji z art. 90f ust. 1 ustawy.

Wskazać należy, że nieprawidłowe uregulowanie przez Radę Miejską któregośkolwiek 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 Miejska 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 części określonej na wstępie

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

Zdaniem organu nadzoru część regulacji Regulaminu stanowi niedopuszczalne powtórzenie lub modyfikację przepisów ustawowych. Tymczasem, uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Powyższe dotyczy następujących unormowań przedmiotowego Regulaminu:

– § 6 ust. 2 Regulaminu, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 90d ust. 1 ustawy. W tym miejscu można zauważyć, że katalog przesłanek przedstawionych w art. 90d ust. 1 ustawy trudnych sytuacji życiowych nie jest zamknięty, gdyż ustawodawca posługuje się terminem „w szczególności” – w konsekwencji tego możliwe są zatem do uwzględnienia inne niż wymienione w ustawie trudne sytuacje życiowe (por. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2006 r. sygnatura akt: I OSK 1159/06);

- § 6 ust. 3 Regulaminu, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisów art. 90d ust. 7 i 8 ustawy;
- § 11 ust. 1 Regulaminu, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 90e ust. 2 ustawy;
- § 12 Regulaminu, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 90e ust. 3 ustawy;
- § 13 Regulaminu, który stanowi powtórzenie art. 90e ust. 4 ustawy.

Kolejno, odnośnie do § 14 Regulaminu należy wskazać, że Rada regulując zawarte w nim kwestie działała bez podstawy prawnej. Rada ww. przepisie uchwały postanowiła: *Uczeń traci prawo do otrzymania stypendium, jeżeli przerwał naukę, został skreślony z listy uczniów lub ustały przyczyny, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego*. W ramach delegacji zawartej w art. 90f ustawy, nie mieści się regulowanie kwestii dotyczącej utraty prawa do otrzymania stypendium szkolnego. Ponadto powyższą materię uregulował już ustawodawca mocą art. 90o ust. 4 ustawy.

Nadto, w § 15 Regulaminu Rada postanowiła: *W sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie przepisy ustawy o systemie oświaty, przepisy ustawy o pomocy społecznej i Kodeksu postępowania administracyjnego*. W ocenie organu nadzoru taka regulacja narusza zasadę hierarchicznego

systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego paragrafu Regulaminu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje Regulamin – załącznik do uchwały, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych ustawa o systemie oświaty, ustawa o pomocy społecznej i Kodeks postępowania administracyjnego. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 15 Regulaminu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepis hierarchicznie wyższy”.

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr IV/33/2024 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 9 sierpnia 2024 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Żarki oraz upoważnienia Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarkach do prowadzenia postępowań w sprawach w zakresie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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