



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 maja 2025 r.

Poz. 3495

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.320.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 maja 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XII/89/2025 Rady Miejskiej Będzina z dnia 16 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu Stypendium Miasta Będzina dla uzdolnionych uczniów”, w części § 2 pkt 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2022 r. poz. 2230), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Będzina dnia 16 kwietnia 2025 roku uchwałą nr XII/89/2025 przyjęła „Regulamin Stypendium Miasta Będzina dla uzdolnionych uczniów”.

Przepisem § 2 Regulaminu Stypendium Miasta Będzina dla uzdolnionych uczniów stanowiącego załącznik do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: § 2. *O Stypendium Miasta Będzina mogą się ubiegać: 1) uczniowie pobierający naukę na terenie Miasta Będzina w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych oraz szkołach artystycznych, 2) uczniowie mieszkający na terenie Miasta Będzina pobierający naukę w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych położonych na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego.*

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 23 kwietnia 2025 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała we wskazanej części jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis art. 90t ust. 1 i ust. 4 ustawy, zgodnie z którym:

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.

Tymczasem przepisem § 2 pkt 2 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *O Stypendium Miasta Będzina mogą się ubiegać – obok uczniów pobierający naukę na terenie Miasta Będzina w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych oraz szkołach artystycznych – uczniowie mieszkający na terenie Miasta Będzina pobierający naukę w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych położonych na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego.*

Powyższy przepis stoi w sprzeczności z treścią art. 90t ust. 4 ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. A zatem uchwała zgodnie z wyżej wskazanym przepisem prawa powinna objąć swoim zakresem wszystkich uzdolnionych uczniów pobierających naukę na terenie Gminy Będzin, niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Zgodnie z zacytowanym powyżej przepisem ustawy jedynym więc kryterium wyznaczającym krąg podmiotowy uchwały jest pobieranie nauki na terenie danej gminy – nie zaś samo zamieszkiwanie na jej terenie. Niedopuszczalnym na gruncie ww. przepisu zatem jest przyznanie przez Radę Miejską uprawnienia do pobierania stypendium przez uczniów zamieszkujących na terenie Miasta Będzina, ale pobierających naukę w szkołach zlokalizowanych na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego niż Gmina Będzin. Działanie takie Rady modyfikuje zakres podmiotowy uprawnionych do pobierania stypendium określony przez ustawodawcę i stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 90t ust. 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru podkreśla, iż 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. Jednocześnie niedopuszczalnym jest wprowadzanie takich regulacji prawnych, które nie będą respektowały ustalonego porządku prawnego, i nie będą uwzględniały regulacji ustawowych. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. W wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (SA/Wr 1798/99) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „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 kompetencje do podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”. Omawiane uchybienie 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).

W toku postępowania nadzorczego Gmina Będzin złożyła wyjaśnienia (doręczone organowi nadzoru 14 maja 2025 roku). Pełnomocnik Prezydenta Miasta Będzin Anna Drzewiecka dla uzasadnienia działań Gminy powołała się na stanowisko Ministra Edukacji dopuszczające rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium o uczniów zamieszkujących na terenie Gminy, a pobierających naukę poza jej terenem. Organ nadzoru jednak nie może przychylić się do poglądu wyrażonego w piśmie. W pierwszej kolejności należy podnieść, że Wojewoda – jako organ władzy publicznej zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działa na podstawie i w granicach prawa. Natomiast w ramach działalności nadzorczej nad jednostkami samorządu terytorialnego, dokonuje weryfikacji uchwały wyłącznie w oparciu kryterium legalności, to jest ocenia dany akt pod względem jego zgodności z obowiązującym prawem. W konsekwencji ocena danego aktu prawnego – uchwały – sprowadza się do sprawdzenia, czy nie narusza on obowiązujących regulacji prawnych. Dokonując wykładni przepisów ustawy organ nadzoru nie jest władny do swobodnej ich interpretacji – tym bardziej interpretacji, która następowałaby wbrew wyraźnej i jasno sformułowanej treści normatywnej. Uprawnienia takiego Wojewodzie – który jest konstytucyjnym organem nadzoru – nie mogą przyznać wytyczne organów ministerialnych. Tym samym opinia Ministra Edukacji, jakkolwiek porusza istotne i doniosłe zagadnienie prawne – nie może wiązać Wojewody Śląskiego działającego bezpośrednio na podstawie ustawy oraz w jej granicach.

Należy się zgodzić, że w zamiarze ustawodawcy wprowadzona nowelizacja ustawy miała zapobiec sytuacjom, w których uczniowie byliby pozbawieni możliwości pobierania stypendium. Skoro jednak – przy założeniu racjonalności ustawodawcy – ustawa przyjęła rozwiązanie, w którym uprawnionymi do otrzymania stypendium są: *dzieci i młodzież pobierający naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania*, to organ nadzoru nie jest uprawniony rozstrzygać wbrew temu rozwiązaniu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/89/2025 Rady Miejskiej Będzina z dnia 16 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu Stypendium Miasta Będzina dla uzdolnionych uczniów” – 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