



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 grudnia 2023 r.

Poz. 10229

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1301.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 grudnia 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/474/2023 Rady Gminy Rajcza z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Rajcza, w całości, jako sprzecznej z art. 90f pkt 1, 2, 3 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 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 23 listopada 2023 r. Rada Gminy Rajcza podjęła uchwałę Nr LXXIII/474/2023 w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Rajcza, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *REGULAMIN UDZIELANIA POMOCY MATERIALNEJ O CHARAKTERZE SOCJALNYM DLA UCZNIÓW ZAMIESZKAŁYCH NA TERENIE GMINY RAJCZA*, dalej jako: „Regulamin”.

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

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.

Stosownie zaś do 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.*

Wskazać należy, że zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 390) *Wysokość zasiłku rodzinnego wynosi miesięcznie:*

- 1) 95,00 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5. roku życia;
- 2) 124,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia;
- 3) 135,00 zł na dziecko w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia.

Zatem ustawodawca wskazał, że przy ustalaniu wysokości stypendium szkolnego należy odwołać się do wysokości zasiłku rodzinnego na dziecko powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale, w § 2 Regulaminu Rada Gminy określiła sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego, odwołując się do bliżej nieokreślonej kwoty zasiłku rodzinnego:

2. W przypadku wystąpienia jednej okoliczności, o której mowa w art. 90 d ust. 1 ustawy wysokość stypendium ustala się według zasad:

<i>Procentowy stosunek dochodu do kryterium dochodowego zgodnego z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej</i>	<i>Wysokość stypendium szkolnego</i>
<i>do 50% kryterium dochodowego</i>	<i>100% kwoty zasiłku rodzinnego</i>
<i>powyżej 50% do 100% kryterium dochodowego</i>	<i>90% kwoty zasiłku rodzinnego</i>

3. Wysokość stypendium szkolnego o którym mowa w § 2 pkt. 1 zwiększa się o 10% kwoty zasiłku rodzinnego w przypadku wystąpienia przynajmniej dwóch okoliczności, o których mowa w art. 90 d ust. 1 ustawy.

4. W przypadkach, kiedy występują więcej niż dwie okoliczności, o których mowa w art. 90 d ust. 1 ustawy, wysokość stypendium szkolnego może zostać dodatkowo podwyższona, nie więcej jednak niż do 200% kwoty zasiłku rodzinnego.

Biorąc pod uwagę, że ustawodawca wprowadził trzy różne kwoty zasiłku rodzinnego, a podczas ustalania wysokości stypendium szkolnego należy uwzględnić tylko kwotę, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, regulacja zawarta w § 2 ust. 2, 3, 4 załącznika do uchwały jest nieprawidłowa.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 2 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/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. Tymczasem powyższe regulacja nie pozwala na ustalenie przez organ wykonawczy wysokości stypendium.

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, niejednolitość 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).

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

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 § 2 Regulaminu nie spełnia powyższych wymogów.

Sposób uregulowania przedmiotowej kwestii przez Radę Gminy pozbawia ocenianą uchwałę elementu obligatoryjnego, tj. stworzenia mechanizmu, który umożliwi w każdej sprawie dotyczącej przyznania stypendium szkolnego, określenia jego wysokości. Powyższe naruszenie ma charakter istotny i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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.

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 § 3 ust. 1 i 2 Regulaminu w zakresie, w jakim w sposób kazuistyczny regulują powyższe kwestie. Zwłaszcza przepis § 3 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada zawarła zamknięty katalog produktów finansowanych przez Gminę. W ten sposób bowiem Rada zawęziła 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 (jak stanowi § 5 ust. 1 Regulaminu). Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013 roku, sygn. akt: IV SA/GI 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 § 5 Regulaminu, w ocenie organu nadzoru, są niewystarczające by uznać, że prawidłowo wypełniono delegację w zakresie określenia sposobu udzielania stypendium szkolnego. Rada Gminy w regulacjami zawartymi w § 5 ust. 1, 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.

Wskazać należy, że pominięcie przez Radę Gminy któregokolwiek 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 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 ustawy.

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.*

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIII/474/2023 Rady Gminy Rajcza z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Rajcza – w 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy