



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 lipca 2024 r.

Poz. 5125

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.633.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 lipca 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 21(III)24 Rady Gminy Poraj z dnia 10 czerwca 2024 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 w związku z art. 90d ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750), dalej jako: „ustawa” i w związku z art. 2 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 10 czerwca 2024 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę 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”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 czerwca 2024 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 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.

Kolejno, 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.

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 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), 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 tym miejscu należy wskazać, że Rada Gminy Poraj w analizowanej uchwale podjęła próbę wypełnienia delegacji ustawowej art. 90f pkt 1 ustawy tj. określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, że Rada w § 5 ust. 1-3 Regulaminu postanowiła, że:

1. *Miesięczną wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia uprawniającą do ubiegania się o stypendium szkolne ustala się na zasadach określonych w art. 8 ust 3-13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r – o pomocy społecznej z tym, że do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej, o których mowa w art. 90c ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.*

2. *W zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny wysokość stypendium szkolnego wynosi miesięcznie:*

<i>Dochód na członka rodziny</i>	<i>Wysokość stypendium</i>
<i>Do 65% kryterium dochodowego</i>	<i>Od 101% do 120% kwoty zasiłku rodzinnego</i>
<i>Powyżej 65% kryterium dochodowego</i>	<i>Od 80% do 100% kwoty zasiłku rodzinnego</i>

3. *W przypadku wystąpienia w rodzinie ucznia co najmniej dwóch okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, stypendium zwiększa się o 10%.*

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 90d ust. 7 ustawy: *Miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia uprawniająca do ubiegania się o stypendium szkolne nie może być większa niż kwota, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, 1693, 1938 i 2760).*

Art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91) przysługuje osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 600 zł.

Tymczasem w tabeli zawartej w § 5 ust. 2 Regulaminu (kolumna pierwsza, wiersz trzeci) Rada wskazała, że stypendium przysługuje uczniowi w przypadku, w którym dochód na członka rodziny ucznia wynosi powyższej 65% kryterium dochodowego – przy czym nie dookreślono do jakiego kryterium dochodowego odwołuje się powyższy przepis uchwały. W § 5 ust. 1 uchwały odwołuje się co prawda do ustawy o pomocy społecznej, jednak odwołanie to dotyczy zasad ustalania wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia, a nie wysokości kryterium dochodowego ustalonego w tej ustawie.

Kolejno, w świetle powyższego należy wskazać, że Rada nie uregulowała w sposób prawidłowy jaka miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia uprawnia do ubiegania się o stypendium szkolne. Nawet jeśli przyjąć, że wysokość dochodu ustalona w tabeli zawartej w § 5 ust. 2 Regulaminu (kolumna

pierwsza, wiersz trzeci) odwołuje się do kwoty kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, to i tak na mocy powyższego przepisu uchwały Rada przyznała w sposób nieuprawniony możliwość ubiegania się o stypendium również uczniom, u których miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie przekracza 100% wskazanego powyżej kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, czym przekroczyła delegację zawartą w art. 90f ust. 1 w związku z art. 90d ust. 7 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa stanowiące pierwszy powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Następnie należy wskazać, że w § 5 ust. 2 Regulaminu (kolumna druga) Rada w odniesieniu do wysokości stypendium odwołała się do 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, powyższa regulacja zawarta w Regulaminie jest nieprawidłowa.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 5 ust. 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 oczekiwania 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 umożliwia w każdej sprawie dotyczącej przyznania stypendium szkolnego, określenia jego wysokości. Powyższe naruszenie ma charakter istotny i jest kolejnym powodem dla stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o wskazaną ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Regulamin nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w ww. 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.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że Rada uregulowała treść pkt III Załącznika Nr 2 do Regulaminu (formularza wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego) w sposób 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: *Wnioskuje o przyznanie zasiłku szkolnego w formie*

- całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych,
- pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym.

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. 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.

Powyżej opisane 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 21(III)24 Rady Gminy Poraj z dnia 10 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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