



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 5380

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.637.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/18/24 Rady Gminy Kochanowice z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kochanowice, w całości – jako sprzecznej z jako sprzecznej z art. 90f pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 i 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 25 czerwca 2024 r. Rada Gminy Kochanowice przyjęła uchwałę Nr III/18/24 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kochanowice. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kochanowice*, dalej jako: „Regulamin”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 czerwca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest 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.*

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.*

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.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, że Rada Gminy Kochanowice w § 3 Regulaminu zatytułowanym *Sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego* postanowiła, że:

§ 3. 4. Wysokość miesięcznego stypendium szkolnego dla uczniów w danym roku szkolnym uzależniona jest od miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie ucznia oraz wystąpienia innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty i ustalana jest następująco:

1) od 80% do 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy miesięczny dochód na jednego członka rodziny wynosi do 45% kwoty kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1, pkt 2 ustawy o pomocy społecznej;

2) od 80% do 160% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy miesięczny dochód na jednego członka rodziny wynosi powyżej 45 % do 75% kwoty kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1, pkt 2 ustawy o pomocy społecznej;

3) od 80% do 120% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy miesięczny dochód na jednego członka rodziny wynosi powyżej 75% do 100% kwoty kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1, pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.

2. W przypadku wystąpienia w rodzinie ucznia, co najmniej dwóch okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, wysokość stypendium szkolnego zwiększa się o kwotę do 10% przyznanego stypendium.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 3 ust. 4 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. Sposób ustalania wysokości stypendium to kryteria ustalone przez Radę Gminy, mające wpływ na wysokość stypendium. Konkretną wysokość stypendium w każdym indywidualnym przypadku określać będzie organ przyznający stypendium, to jest Wójt, kierując się kryteriami ustalonymi przez Radę Gminy. Zatem właściwa realizacja kompetencji Rady Gminy powinna wskazywać organowi wykonawczemu 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/Gl 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.

Zdaniem organu nadzoru wysokość stypendium (jej granice) – § 3 ust. 4 Regulaminu nie zostały prawidłowo ustalone, gdyż wzajemnie się nakładają. Wysokość miesięcznego stypendium szkolnego wynosi bowiem od 80% do 200% (I grupa), od 80% do 160% (II grupa), od 80% do 120% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych (III grupa), wobec czego możliwe jest przyznanie wyższej wysokości stypendium osobie, która ma wyższy dochód i np. została zakwalifikowana do 3 grupy pod względem dochodu, niż osobie z niższym dochodem, wskazanym w § 3 ust. 4 lit. a Regulaminu (niezależnie od innych przesłanek podwyższających kwotę stypendium na podstawie § 3 ust. 5 Regulaminu).

Ponadto, wprowadzie w § 3 ust. 5 Regulaminu Rada wskazała, że *W przypadku wystąpienia w rodzinie ucznia, co najmniej dwóch okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, wysokość stypendium szkolnego zwiększa się o kwotę do 10% przyznanego stypendium*, jednakże należy zwrócić uwagę, że w przypadku uczniów zaliczonych do I kategorii dochodowej wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy może nie mieć żadnego wpływu na wysokość stypendium, gdyż wysokość przyznanego stypendium została ustalona w granicach od 80% do 200% wobec powyższego przy ustaleniu stypendium w wysokości 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, z uwagi na uzyskiwany dochód w rodzinie organ wykonawczy przyznając stypendium nie ma możliwości jego zwiększenia o 10% stosownie do regulacji wynikającej z § 3 ust. 5 Regulaminu.

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 § 3 ust. 4 Regulaminu nie spełnia powyższych wymogów.

Sposób uregulowania przedmiotowej kwestii przez Radę Gminy Kochanowice pozbawia ocenianą uchwałę elementu obligatoryjnego, tj. stworzenia mechanizmu, który umożliwia w każdej sprawie dotyczącej przyznania stypendium szkolnego, określenia jego wysokości w oparciu nie tylko o kryterium dochodowe, ale również w nawiązaniu do okoliczności określonych w art. 90d ust. 1 ustawy. Powyższe naruszenie ma charakter istotny i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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.

Nie jest dopuszczalne, aby Rada uchwałą wskazywała, jakiego rodzaju zajęcia bądź zakup, jakich artykułów będą objęte regulacjami tej uchwały oraz jaki przedmiotowy zakres kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych zostanie pokryty w ramach pomocy materialnej. Wobec powyższego za niezgodne z prawem należy uznać przepisy § 4 ust. 4 i 6 Regulaminu w zakresie, w jakim w sposób kazuistyczny regulują powyższe kwestie. Poza tym brak wskazania czy stypendium szkolne będzie dotyczyło pokrycia całkowitego czy częściowego kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych.

Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę, iż pomoc rzeczowa powinna być udzielona w formie konkretnych świadczeń a nie w formie refundacji (jak stanowi § 4 ust. 5 Regulaminu). Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Gl 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.*

W kontekście przywołanego wyżej art. 90f ustawy, zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej uchwale Rada nie wypełniła prawidłowo również delegacji ustawowej, przyjmując w § 5 ust. 9 i 12 Regulaminu następującą konstrukcję sposobu realizacji stypendium szkolnego:

9. *Przyznane stypendium szkolne jest realizowane po przedłożeniu oryginałów rachunków imiennych lub faktur (wystawionych na imię i nazwisko wnioskodawcy zgodnie z wydanymi decyzjami), potwierdzających dokonanie wydatków na cele edukacyjne, do wysokości kwot, na które wystawiono rachunki i faktury – nie więcej jednak, niż kwota przyznanego stypendium.*

12. *Świadczenie pieniężne z tytułu udzielonego stypendium szkolnego wypłacone będzie w formie wskazanej przez wnioskodawcę: przelewem na wskazany rachunek bankowy lub do wypłaty w Punkcie Kasowym Banku Spółdzielczego w Kochanowicach .*

Tym samym Rada w kwestii stypendium szkolnego obejmującego wydatki w zakresie 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, pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników oraz wydatków w zakresie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania przyjęła jako jedyny sposób jego udzielania refundację kosztów wstępnie poniesionych przez uprawnionego bądź jego opiekuna prawnego.

Jakkolwiek ustawa w art. 90d ust. 6 stwierdza, że *Stypendium szkolne może być udzielone jednej lub kilku formach jednocześnie [...]* zaś w art. 90d ust. 5 wskazuje, że *Stypendium szkolne może być także udzielone w formie świadczenia pieniężnego [...]*, jednakże nie ma w niej mowy aby jedynym sposobem jego realizacji było wypłacenie świadczenia pieniężnego *ex post* a więc już po uprzednim poniesieniu wydatków przez wnioskodawcę. Należy bowiem mieć na uwadze – o czym była mowa wcześniej – że pomoc rzeczowa powinna być udzielona w formie konkretnych świadczeń, a nie w formie refundacji.

Zatem Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, jako że w cytowanym wyżej przepisie regulaminu odniosła się jedynie do zasad refundacji poniesionych wydatków, brak jest natomiast zarówno sposobu udzielania stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej.

Dokonując dalszej analizy przepisów uchwały należy wskazać, iż z regulacji art. 90f pkt 4 ustawy wynika, że Rada Gminy powinna określić w uchwale tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego. W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 6 Regulaminu nie określają sposobu udzielania zasiłku szkolnego. Z przepisu § 6 ust. 7 Regulaminu wynika, iż *Zasiłek szkolny może być przyznany jeden raz w stosunku do jednego zdarzenia losowego, 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*. Z kolei w § 6 ust. 9 Regulaminu Rada przyjęła, iż *Świadczenie pieniężne z tytułu udzielonego zasiłku szkolnego wypłacone będzie w formie wskazanej przez wnioskodawcę: przelewem na wskazany rachunek bankowy lub do wypłaty w Punkcie Kasowym Banku Spółdzielczego w Kochanowicach*. Z powyższych przepisów wynika zatem, iż zasiłek szkolny będzie przyznawany również w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym. Przyjmując tą formę udzielania zasiłku Rada nie wskazała sposobu jego udzielania. Sposobem tym – o czym była mowa wyżej – nie może być wypłata świadczenia pieniężnego.

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 1-4 ustawy.

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 30 września 2009 r., sygn. akt, 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; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. , nie opubl.). 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. Dotyczy to następujących unormowań przedmiotowego regulaminu:

- § 2 ust. 1, który stanowi powtórzenie przepisu art. 90b ust. 3 ustawy,
- § 2 ust. 2, który stanowi powtórzenie przepisu art. 90c ust. 2 ustawy,
- § 3 ust. 1, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 90d ust. 1 ustawy,
- § 3 ust. 2, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 90d ust. 7 ustawy,
- § 3 ust. 3, który stanowi powtórzenie przepisu art. 90d ust. 9 ustawy,
- § 4 ust. 3, który stanowi powtórzenie przepisu art. 90d ust. 6 ustawy,
- § 5 ust. 1 w zakresie wyrazów: „w terminie do 15 o 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku: a) uczniów i słuchaczy szkół, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze rozpoczynają się w pierwszym, powszechnym dniu lutego: do 15 lutego danego roku szkolnego; b) słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych – do dnia 15 października danego roku szkolnego, który stanowi powtórzenie przepisu art. 90n ust. 6 ustawy,
- § 5 ust. 2, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art 90n ust. 2 ustawy,
- § 5 ust. 3, który stanowi powtórzenie przepisu art 90n ust. 7 ustawy,
- § 5 ust. 4, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art 90n ust. 4 pkt 3 ustawy,
- § 5 ust. 5, który stanowi powtórzenie przepisu art 90n ust. 5a ustawy,
- § 5 ust. 8, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 90d ust. 10 ustawy,
- § 6 ust. 1, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 90e ust. 1 ustawy,
- § 6 ust. 2, w zakresie w jakim wskazuje podmioty uprawnione do złożenia wniosku, stanowi powtórzenie art. 90n ust.2 ustawy,
- § 6 ust. 7, który stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 90e ust. 2 ustawy,
- § 6 ust. 8, który stanowi powtórzenie przepisu art. 90e ust. 3 ustawy.

Ponadto Rada Gminy w § 1 ust. 2 pkt 6 Regulaminu zamieściła definicję pojęcia „rodziny”. Zgodnie z tymi postanowieniem, *ilekroć w Regulaminie mowa jest o rodzinie rozumie się przez to osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące*. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 90f ustawy. Katalog zagadnień przekazanych do uregulowania ww. przepisem ustawy nie zawiera dla Rady Gminy upoważnienia do formułowania jakichkolwiek definicji.

Dodatkowo należy wskazać, iż Rada Gminy w § 1 ust. 2 pkt 11 Regulaminu wskazała definicję kryterium dochodowego, przez które rozumie się miesięczką wysokość dochodu na osobę w rodzinie, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1, pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Tymczasem, 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)*. Rada dokonała zatem modyfikacji wskazanego wyżej przepisu ustawy, wskazując, iż miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie, będąca podstawą kryterium dochodowego dla przyznania stypendium, obejmuje dwie kwoty – określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. W § 3 ust. 4 Regulaminu Rada określając wysokość miesięcznego stypendium szkolnego również odwołała się do kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Podobne uregulowanie Rada zawarła również w § 3 ust. 2 Regulaminu. W konsekwencji Rada bezprawnie ustaliła dodatkowe kryterium dochodowe oparte na kwocie wskazanej w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, co stoi w wyraźnej sprzeczności z brzmieniem art. 90d ust. 7 ustawy.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 4 ust. 2 Regulaminu zgodnie z którą *Formę świadczenia proponuje wnioskodawca*. Przepis art. 90n ust. 4 pkt 4 ustawy wymaga, aby wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawierał w szczególności „pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna”. Regulacja ta jest skorelowana z postanowieniami art. 90d ustawy, z których wynika, że podstawowymi formami udzielania stypendium szkolnego są: całkowite

lub częściowe pokrycie 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 (ust. 2 pkt 1), pomoc rzeczowa o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakup podręczników (ust. 2 pkt 2) oraz całkowite lub częściowe pokrycie kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania (ust. 4). Stosownie natomiast do regulacji z ust. 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”. Tym samym uznać należy, że o udzieleniu stypendium szkolnego w formie świadczenia pieniężnego decyduje nie wnioskodawca, lecz organ przyznający stypendium, po stwierdzeniu istnienia przesłanek, o których mowa w art. 90d ust. 5 ustawy.

Ponadto, Rada w § 6 ust. 4 Regulaminu przewidziała konieczność załączenia do wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego dokumentu potwierdzającego wystąpienie zdarzenia losowego. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 75 § 1 i art. 77 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. W świetle art. 75 § 1 k.p.a. dokument jest tylko jednym ze środków dowodowych przewidzianych w k.p.a., natomiast stosownie do art. 77 § 1 k.p.a., to na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 4 marca 2010 r. (IV SA/Po 1016/09, LEX nr 606016): „Ustawodawca upoważnił bowiem gminy do określenia «trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego» (art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty). W takim kontekście upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego należy rozumieć jako pozwalające na zróżnicowanie trybu i sposobu udzielania zasiłków w zależności od charakteru niektórych, szczególnych zdarzeń losowych. W żadnym razie gmina nie może jednak nakładać na wnioskodawcę obowiązku udokumentowania zdarzenia losowego. Nakładanie takiego obowiązku byłoby bowiem sprzeczne z art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty, określającym co powinien w szczególności zawierać wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Jedynym dokumentem, jaki ww. przepis nakazuje załączyć, jest zaświadczenie o dochodach. Treść tego przepisu zdaniem Sądu nie powinna być interpretowana w tym kierunku, aby nałożyć na stronę wymaganie dołączenia do wniosku określonych dokumentów na dowód wymienionych w nim okoliczności. Stosowanie wykładni rozszerzającej i dalsze żądanie od wnioskodawcy innych jeszcze dokumentów uznać należy więc za sprzeczne z wyraźnym brzmieniem ustawy jak i z ogólną zasadą postępowania administracyjnego, zgodnie z którą to na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.)”.

Ponadto, Rada Gminy w § 6 ust. 5 Regulaminu postanowiła, że:

5. Zdarzeniami losowymi uzasadniającymi przyznanie zasiłku są w szczególności:

- a) śmierć, ciężki wypadek lub nagła choroba jednego lub obojga rodziców lub opiekunów prawnych;*
- b) nagła lub długotrwała choroba ucznia;*
- c) klęski żywiołowe;*
- d) inne zdarzenie losowe mające wpływ na niezaspokojenie potrzeb edukacyjnych ucznia.*

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy nie posiada kompetencji do definiowania ani określania katalogu „zdarzeń losowych” (czy to w formie katalogu otwartego czy zamkniętego). Orzecznictwo sądowno-administracyjne prezentuje stanowisko, zgodnie z którym ustawodawca nie zdefiniował znaczenia pojęcia „zdarzenie losowe”, a zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może określać katalogu tych zdarzeń. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 420/19 (publ. LEX nr 3043552) stwierdził, że „Wzajemna (...) relacja przepisów oraz art. 90e ust. 1 i 2 u.s.o. prowadzi do wniosku, że podstawę przyznania uczniowi zasiłku szkolnego stanowi łączne spełnienie następujących przesłanek: wystąpienie zdarzenia o charakterze losowym, związek przyczynowy pomiędzy tym zdarzeniem a trudną sytuacją materialną, a wreszcie związek pomiędzy tą, przejściowo trudną sytuacją materialną, a niezaspokojonymi potrzebami ucznia na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w zakresie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym. 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 tryb i sposób

udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego (art. 90f ust. 4 u.s.o.). Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że radzie gminy nie służy prawo definiowania, co należy rozumieć pod pojęciem zdarzenia losowego, uprawniającego do uzyskania zasiłku szkolnego. Ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia ze zdarzeniem losowym, jest elementem procesu stosowania, a nie stanowienia prawa. Gmina nie może określać katalogu zdarzeń losowych, gdyż z woli ustawodawcy pojęcie to ma charakter niedookreślony, w ten sposób obejmując możliwie szeroki wachlarz sytuacji faktycznych”. Zbieżne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt (publ. LEX nr 2499537).

Z delegacji przepisu art. 90f ust. 4 ustawy wynika, iż 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 tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. Z woli ustawodawcy pojęcie „zdarzenia losowego” ma charakter niedookreślony i powinno obejmować możliwie szeroki wachlarz sytuacji faktycznych. Z tego powodu za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 6 ust. 6 Regulaminu, która odwołuje się do zakwestionowanego wyżej przepisu § 6 ust. 5 Regulaminu.

Za niezgodne z prawem należy uznać postanowienia § 7 Regulaminu dotyczące utraty prawa do otrzymania stypendium szkolnego. Zgodnie z tym przepisem:

1. Rodzice ucznia, prawni opiekunowie ucznia bądź pełnoletni uczeń otrzymujący stypendium szkolne są zobowiązani niezwłocznie powiadomić organ przyznający stypendium szkolne o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do dyrektorów szkół, kolegiów i ośrodków.

3. Stypendium szkolne może zostać wstrzymane.

Należy bowiem uznać, iż rada regulując powyższe kwestie działała bez podstawy prawnej. W ramach delegacji zawartej w art. 90f ustawy, nie mieści się regulowanie kwestii dotyczącej wstrzymania stypendium szkolnego. Ponadto powyższą materię uregulował już ustawodawca mocą art. 90o ust. 4 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 III/18/24 Rady Gminy Kochanowice z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kochanowice – 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