



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 października 2024 r.

Poz. 7047

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.824.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/32/2024 Rady Gminy Tworóg z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad udzielania indywidualnych stypendiów uczniom szkół podstawowych, w całości, jako sprzecznej z art. 90t ust. 1 i 4 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. 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 23 września 2024 r. Rada Gminy Tworóg podjęła uchwałę Nr IV/32/2024 w sprawie zasad udzielania indywidualnych stypendiów uczniom szkół podstawowych, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 27 września 2024 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 90t ust. 1 i 4 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z przepisem art. 90t ust. 1 i ust. 4 ustawy:

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.

Wskazany wyżej przepis art. 90t ust. 4 ustawy jest normą o charakterze *iusuris cogentis* i zawiera jednocześnie upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wobec powyższego, 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.*

Delegacja zawarta w art. 90t ust. 4 ustawy obejmuje uprawnienie dla rady gminy do określenia szczegółowych warunków, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach. Zatem do kompetencji rady gminy należy określenie wszelkich warunków, od których spełnienia zależeć będzie skuteczne przyznanie stypendium dla zdolnego ucznia oraz ustalenie porządku jego przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniający określoną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 90t ust. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w przedmiotowych zasadach nie uregulowała prawidłowo zakresu (granic) pomocy, czyli jej wysokości. Rada Gminy w § 4 postanowiła jedynie, iż: *1. Wysokość środków przeznaczonych corocznie na stypendia określa uchwała budżetowa Rady Gminy Tworóg. 2. Środki te mogą być powiększone o darowizny przekazane na ten cel od osób prawnych i fizycznych.* Rada zatem nie określiła wysokości indywidualnych stypendiów, kompetencję zaś do ustalenia właściwej wysokości stypendium scedowała na Wójta Gminy. Jak wynika z cytowanego wyżej art. 90t ust. 4 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. formy i zakres tej pomocy. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego – zakres, to granica zasięgu jakiegoś zjawiska, działania, faktu; też: dziedzina, sfera objęta tymi granicami. Z powyższego wynika, że zakres (granice) pomocy czyli jej wysokość i okres, na jaki będą przyznawane stypendia określa organ stanowiący gminy. W kwestionowanej uchwale jednak nie określono ww. zakresu pomocy, tj. wysokości stypendiów. Wysokość stypendium powinna zostać określona w taki sposób, by mogła być możliwa do ustalenia przez każdego adresata tej uchwały. Jak wynika z orzecznictwa sądowego *Kompetencja dotycząca określania wysokości stypendiów przysługuje radzie gminy. To rada, jak wynika z treści art. 90t ust. 4 u.s.o., określa „formy i zakres tej pomocy”, zatem to rada ustala czy będzie to pomoc pieniężna czy rzeczowa oraz jej zakres pod pojęciem, którego znajduje się wysokość pomocy pieniężnej. Brak określenia w uchwale zakresu przyznawanej pomocy, tj. wysokości stypendium, przy jednoczesnym scedowaniu tej kompetencji na organ wykonawczy stanowi naruszenie prawa. Przepis art. 90t ust. 4 u.s.o. nie przyznaje organowi wykonawczemu gminy kompetencji do określenia wysokości stypendiów* (wyrok WSA w Poznaniu z dn. 6 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 1061/18).

Zatem, wysokość stypendium powinna zostać określona precyzyjnie w uchwale przez wskazanie kwoty, jaką otrzyma osoba uprawniona za swoje osiągnięcia, bądź przez określenie sposobu jej wyliczenia. Jednakże wartości, które posłużą temu wyliczeniu muszą być możliwe do ustalenia przez adresata tej uchwały na każdym etapie jej obowiązywania i stosowania. Tymczasem powyższy zapis uchwały powoduje, że o wysokości stypendium ostatecznie decydować będzie organ wykonawczy gminy. Tymczasem, przepis art. 90t ust. 4 ustawy nie przyznaje organowi wykonawczemu kompetencji do określenia wysokości stypendiów.

Wskazać należy, że nieprawidłowe unormowanie w powyższym zakresie, subdelegujące w istocie kompetencję rady na organ wykonawczy gminy, pozbawia uchwałę jej elementów obligatoryjnych, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Ponadto ustawodawca określając w art. 90t ust. 4 ustawy granice upoważnienia do podjęcia uchwały, sprecyzował jej zakres przedmiotowy. Wskazuje on wyraźnie na zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym, do których należą: szczegółowe warunki udzielania pomocy, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach. Organ nadzoru pragnie zauważyć, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co przesądza o konieczności formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową. Realizacja dyspozycji normy upoważniającej

nie sprowadza się jedynie do wyczerpania elementów obligatoryjnych określonych w powołanych wyżej przepisach ustawy. Jest ona również taką działalnością prawotwórczą, która musi uwzględnić granice tego upoważnienia.

W ocenie organu nadzoru za przekraczające delegację ustawową wynikającą z art. 90t. ust. 4 ustawy należy uznać:

- § 1 uchwały, zgodnie z którym Rada określiła zasady udzielania stypendiów Wójta Gminy Tworóg uczniom szkół podstawowych, *którzy są mieszkańcami Gminy Tworóg*. 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 Tworóg, 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;

- § 6 ust. 1 lit. b) uchwały, zgodnie z którym postanowiono, iż wnioski o udzielenie stypendium mogą składać (...) *b) nauczyciel lub wychowawca klasy*.

Należy zauważyć, że stypendia, o których mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej także jako „kpa”, postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć. Stroną postępowania administracyjnego jest, zgodnie z treścią art. 28 kpa, każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem stroną postępowania o przyznanie stypendium, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest uczeń, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego;

- § 7 i § 8 uchwały, w których postanowiono, iż

§ 7 1. Wnioski opiniuje Komisja Stypendialna zwana dalej „Komisją” powołana zarządzeniem Wójta Gminy Tworóg.

2. W skład Komisji wchodzi:

a) Członek Komisji ds. Społecznych Rady Gminy Tworóg jako Przewodniczący Komisji Stypendialnej,

b) Dyrektor Zespołu Placówek Oświatowych w Tworogu jako Zastępca Przewodniczącego Komisji Stypendialnej,

c) Inspektor ds. Edukacji i Obsługi Rady Gminy Tworóg,

d) Pracownik Urzędu Gminy w Tworogu upoważniony przez Wójta Gminy Tworóg.

3. O terminie posiedzenia Komisji jej członkowie są zawiadamiani pisemnie nie później niż 7 dni przed planowanym spotkaniem.

4. Członek Komisji, który jest rodzicem lub opiekunem prawnym ucznia ubiegającego się o przyznanie stypendium nie może brać udziału w głosowaniu nad wnioskiem.

5. Prace Komisji koordynuje jej Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący.

6. Obsługę administracyjną Komisji zapewnia Urząd Gminy.

7. Komisja rozpatruje wnioski najpóźniej do 15 sierpnia.

8. Rozstrzygnięcia podejmowane są przez Komisję zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy jej składu.

9. Z posiedzenia Komisji sporządzany jest protokół.

§ 8. 1. Od negatywnej opinii Komisji wnioskodawcy przysługuje odwołanie do Wójta Gminy Tworóg.

2. *Odwołanie składa się w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o negatywnym rozpatrzeniu wniosku.*

3. *Negatywne rozpatrzenie odwołania przez Wójta ma charakter ostateczny.*

Ustanowienie komisji oraz określenie liczby członków jej składu przez Radę stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje Wójta, gdyż Rada nie jest uprawniona do ingerowania w organizację pracy Wójta oraz urzędu gminy, którego kierownikiem jest właśnie wójt (por. art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym). Ponadto niedopuszczalne jest powierzenie Komisji kompetencji w zakresie przyznawania albo odmowy przyznawania stypendium.

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej regulacje odnoszące się do Komisji Stypendialnej są niezgodne z prawem. Stypendia, o czym była mowa wyżej, są przyznawane w formie decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). To do tego organu należy rozpatrzenie wniosku o przyznanie stypendium, jak i wydanie decyzji. Również organ ten będzie mógł zdecydować samodzielnie o powołaniu komisji stypendialnej jako organu opiniującego. Dlatego też wprowadzenie do uchwały obowiązku powołania Komisji Stypendialnej, określenie jej składu czy też zadań stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje Wójta Gminy Tworóg, gdyż Rada nie jest uprawniona do ingerowania w organizację pracy Wójta oraz urzędu gminy, którego kierownikiem jest właśnie wójt gminy (por. art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym). Jednocześnie należy zauważyć, iż z powyższego nie wynika niedopuszczalność powołania komisji opiniującej wnioski o przyznanie stypendium. Jednak należy to wyłącznie do uprawnień organu wykonawczego, w przypadku uznania, że powołanie takiej komisji przyczyni się do prawidłowego wykonania uchwały. Sposób realizacji postanowień uchwały rady gminy należy do organu wykonawczego. Analogiczne stanowisko zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 maja 2009 r. IV SA/Wr 28/09, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 13 sierpnia 2019 r. II SA/Rz 692/19 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 2 lutego 2021 r. II SA/Ol 961/20.

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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie 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; 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/32/2024 Rady Gminy Tworóg z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad udzielania indywidualnych stypendiów uczniom szkół podstawowych – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz