



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 marca 2024 r.

Poz. 1930

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.181.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 475(LXIII)24 Rady Gminy Poraj z dnia 31 stycznia 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 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 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”.

Załączniki do Regulaminu stanowią: *Wniosek o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego na rok szkolny .....* (Załącznik Nr 1) oraz *Wniosek o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie zasiłku szkolnego na rok szkolny .....* (Załącznik Nr 2).

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 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 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 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.

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 Regulaminu postanowiła, że:

*1. Miesięczna wysokość stypendium szkolnego uzależniona jest od kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej i stanowi procent kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych:*

<i>Kategori a stypendium</i>	<i>Miesięczny dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego na osobę w rodzinie</i>	<i>Miesięczna wysokość Stypendium DO POPRAWY OD NP. 200% DO 150%</i>
<i>I</i>	<i>od 0% do 50%</i>	<i>od 200% do 150%</i>
<i>II</i>	<i>od 51% do 75%</i>	<i>od 151% do 100%</i>
<i>III</i>	<i>od 76% do 100%</i>	<i>od 101 %do 80%</i>

*2. W przypadku wystąpienia w rodzinie ucznia co najmniej dwóch przesłanek, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, stypendium szkolne ulega zwiększeniu do 20%, z zastrzeżeniem, iż maksymalna miesięczna wysokość stypendium szkolnego nie może przekroczyć kwoty, o której mowa w art. 90d ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.*

3. Kwotę stypendium szkolnego ustala się w oparciu o zasady określone w ust. 1 i 2, przy uwzględnieniu indywidualnego stopnia dotknięcia rodziny ucznia przesłankami, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.

4. Miesięczna kwota stypendium szkolnego podlega zaokrągleniu w ten sposób, że kwota wynosząca:

- 1) mniej niż 50 groszy zaokrągla się w dół do pełnych złotych;
- 2) 50 groszy i więcej zaokrągla się w górę do pełnych złotych.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 5 ust. 1 i 2 Regulaminu nieprawidłowo realizują delegację zawartą w art. 90f pkt 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.*

Tymczasem, wysokość stypendium (jej granice) nie zostały przez Radę Gminy Poraj określone prawidłowo. Rada w tabeli stworzyła mechanizm polegający na zakwalifikowaniu ucznia do jednej z trzech grup dochodowych, której przypisana jest w formie widełek stawka procentowa stypendium w odniesieniu do kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Sposób ustalenia wysokości stypendium dla uczniów przypisanych do pierwszej grupy dochodowej (od 0% do 50% kryterium dochodowego), jest nieprawidłowy. W § 5 ust. 2 Regulaminu Rada wskazała, że w przypadku wystąpienia w rodzinie ucznia co najmniej dwóch przesłanek, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, stypendium szkolne ulega zwiększeniu do 20%, z zastrzeżeniem, iż maksymalna miesięczna wysokość stypendium szkolnego nie może przekroczyć kwoty, o której mowa w art. 90d ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku uczniów zaliczonych do I kategorii dochodowej (od 0% do 50%) wystąpienie przesłanek, 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 200% do 150% 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 na osobę w rodzinie organ wykonawczy przyznając stypendium nie ma możliwości jego zwiększenia o 20% stosownie do regulacji wynikającej z § 5 ust. 2 Regulaminu. Nie będzie można zatem zróżnicować kwoty stypendium z uwagi na wystąpienie „innych okoliczności” wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy. W konsekwencji Rada regulując wysokość stypendium dla I kategorii dochodowej zupełnie pominęła wpływ tych okoliczności na ustalenie wysokości stypendium szkolnego.

Wskazać również należy, że przedziały określające dochód wyrażony w wartości kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej zostały uregulowane nieprawidłowo, nie obejmują one bowiem osób, które będą się mieścić w zakresie pomiędzy 50% a 51% i pomiędzy 75% a 76% (kolumna 2 tabeli zawartej w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały).

Sposób uregulowania przedmiotowej kwestii przez Radę Gminy Poraj 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 i z zachowaniem granicy zakreślonej w art. 90d ust. 9 ustawy. Powyższe naruszenie ma charakter istotny i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Wskazać należy, że pominięcie przez Radę Gminy któregośkolwiek 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 ustawy.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała posiada jeszcze inne wadliwe regulacje.

W ocenie organu nadzoru, jako sprzeczną z prawem należy ocenić część VI w Załączniku nr 1 do Regulaminu i część VII w Załączniku nr 2 do Regulaminu, które obejmują złożenie oświadczeń dotyczących:

- wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb postępowania dotyczącego udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj

oraz część VI w Załączniku nr 1 do Regulaminu, która obejmuje oświadczenie dotyczące:

- niezwłocznego powiadomienia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Poraju o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego.

Kwestia niezwłocznego powiadomienia organu, który przyznał stypendium o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego wynika z art. 90o ust. 1 ustawy. Rada Gminy nie jest upoważniona do stanowienia takiego zobowiązania we wniosku o przyznanie stypendium. Ponadto z art. 90o ust. 1 ustawy wynika, iż to rodzic ucznia jest obowiązany do powiadomienia organu, natomiast w części VI Załącznika nr 1 do Regulaminu, jako uprawnionego do podpisu pod przedmiotowym zobowiązaniem wskazała wnioskodawcę, którym może być także dyrektor szkoły.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Poraj nie jest też upoważniona do zawierania we wnioskach oświadczeń o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb postępowania dotyczącego udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Przesłanką dopuszczającą przetwarzanie danych osobowych w odniesieniu do postępowania administracyjnego będzie bowiem co do zasady przypadek wskazany w art. 6 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), czyli sytuacja, w której przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwałie 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 uchwałie 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 na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 475(LXIII)24 Rady Gminy Poraj z dnia 31 stycznia 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**