



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.724.2023

Katowice, dnia 7 lipca 2023 r.

Rada Gminy Goleszów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 0007.42.2023 Rady Gminy Goleszów z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Goleszów, w całości, jako sprzecznej z art. 90f pkt 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 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 31 maja 2023 r. Rada Gminy Goleszów podjęła uchwałę Nr 0007.42.2023 w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Goleszów, dalej jako: „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Goleszów*, dalej jako: „Regulamin”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2023 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 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 kontekście przywołanego wyżej art. 90f ustawy, zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej uchwale Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, przyjmując w § 5 ust. 2 i 3 Regulaminu następującą konstrukcję trybu i sposobu realizacji stypendium:

2. Stypendium, o którym mowa w § 3 pkt 2, udzielane jest w formie rzeczowej poprzez całkowitą lub częściową refundację poniesionych wydatków na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę imiennych faktur wraz z dowodami wpłaty, rachunków i innych dokumentów poświadczających poniesienie wydatku i wypłatę gotówkową w kasie w Centrum Usług Społecznych w Goleszowie lub przelewem na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę.

3. Stypendium, o którym mowa w § 3 pkt 3, udzielane jest poprzez całkowitą lub częściową refundację poniesionych wydatków na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę imiennych faktur wraz z dowodami wpłaty, rachunków i innych dokumentów poświadczających poniesienie wydatku, związanego z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania ucznia i wypłatę gotówkową w kasie w Centrum Usług Społecznych w Goleszowie lub przelewem na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę.

Tym samym Rada w kwestii stypendium szkolnego obejmującego wydatki w zakresie zakupu podręczników etc. oraz całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki przez uczniów szkół ponadpodstawowych poza miejscem zamieszkania Rada 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.

Tak więc, w ocenie organu nadzoru, pomoc rzeczowa powinna być udzielona w formie konkretnych świadczeń, a nie w formie refundacji. 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. Tym samym 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 świadczeń pieniężnych jak i pomocy rzeczowej.

Wskazać należy, że pominięcie przez Radę Gminy któregośkolwiek z 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 2 i 3 ustawy.

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 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; 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 0007.42.2023 Rady Gminy Goleszów z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie *wprowadzenia regulaminu udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Goleszów*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego