



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.859.2020

Katowice, dnia 2 października 2020 r.

Rada Gminy Miedźno

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 156/XVIII/2020 Rady Gminy Miedźno z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miedźno, w całości, jako sprzecznej z art. 90f pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1481), dalej jako „ustawa” w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2020 roku Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 156/XVIII/2020 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miedźno.

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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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 art. 90f ustawy wynika, że rada gminy ma obowiązek uchwalenia w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, obligatoryjnie wszystkich elementów wskazanych w pkt 1 – 4 ww. przepisu ustawy. Organ nadzoru sygnalizuje, iż jeżeli *organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z*

prawem podjętego aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy zauważyć, że realizując delegację ustawową z art. 90f pkt 3 ustawy Rada Gminy określiła sposób udzielania stypendium szkolnego. I tak, określając w § 9 ust. 1 uchwały, że *Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być realizowane przez całkowitą lub częściową refundację uprzednio zaakceptowanych wydatków na cele edukacyjne, po przedstawieniu odpowiednich dowodów potwierdzających poniesione wydatki* Rada Gminy w § 9 ust. 4 uchwały postanowiła, że *Przekazane środków pieniężnych następuje w formie przelewu na konto bankowe wskazane we wniosku*. Podobnie, Rada Gminy stanowiąc o trybie i sposobie udzielania zasiłku szkolnego (zgodnie z art. 90f pkt 4 ustawy) Rada określiła w § 12 ust. 3 uchwały, że *Świadczenie pieniężne jest przekazywane w formie przelewu na konto bankowe wskazane we wniosku*.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie może wskazywać przelewu na konto bankowe jako jedynej metody wypłaty stypendium szkolnego ani zasiłku szkolnego. Rada Gminy nie posiada bowiem kompetencji do nakładania na jakikolwiek podmiot obowiązku posiadania konta bankowego. W ocenie organu nadzoru, powyższe należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa t. j. art. 90f pkt 3 i 4 ustawy w zw. z art. 32 Konstytucji RP. Nie można bowiem uzależniać przekazania świadczeń pomocy materialnej od posiadania konta bankowego, jest to nierówne traktowanie podmiotów.

Wskazania wymaga, iż zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Z ustanowionej na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji oraz zakaz różnicowania w tym traktowaniu bez przyczyny znajdującej należyte uzasadnienie w przepisie rangi co najmniej ustawowej. Zasady sprawiedliwości wymagają przy tym, aby różnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w adekwatnej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej, jako adresatów danych norm prawnych. Dyskryminacja rozumiana jest zaś jako zróżnicowane traktowanie podmiotów znajdujących się obiektywnie w takiej samej sytuacji, które to odmienne traktowanie nie ma swojej racjonalnej (obiektywnie usprawiedliwionej) podstawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 607/11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 2331/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z regulacji art. 90f ustawy wynika, że Rada Gminy powinna określić w uchwale sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego; formy, w jakich udziela się stypendium szkolne; tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego oraz tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. Jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 4 kwietnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 110/18, LEX nr 2473981 *przez użyte w art. 90f ustawy pojęcie "tryb i sposób udzielania" stypendium i zasiłku szkolnego należy rozumieć określenie pewnych wymogów i koniecznych czynności, jakie należy wykazać i podjąć w celu uzyskania prawa do świadczenia pomocowego oraz jego realizacji. W odniesieniu do "trybu" chodzi o konkretne działania dokonywane w toku danego postępowania, przepisy procedury, określony wariant jej realizacji, zaś "sposób" to metoda czy forma tego działania. Innymi słowy rada gminy uprawniona jest do określenia sposobu procedowania i formy działania w toku postępowania związanego z przyznaniem tych świadczeń.*

Zatem w omawianym przypadku nie jest możliwe wyeliminowanie wyłącznie wskazanych wadliwych postanowień uchwały. Jak już wskazano powyżej określenie sposobu udzielania stypendium szkolnego jak również sposobu udzielania zasiłku szkolnego jest obligatoryjnym elementem uchwały podjętej na podstawie art. 90f ustawy. Wadliwość postanowień § 9 ust. 4 oraz § 12 ust. 3 uchwały ma wpływ na legalność całej uchwały i przesądza o konieczności wszczęcia postępowania nadzorczego w całości.

Należy również wskazać, że § 7 ust. 1 uchwały stanowiący, że *Pomoc materialną w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów w zajęciach określonych w § 3 pkt 1 lit. a-d i f udzielona jest poprzez sfinansowanie kosztów osobowych nauczycieli prowadzących zajęcia* stoi w sprzeczności z art. 90d ust. 2 pkt 1 ustawy oraz z § 3 pkt 1 uchwały. Zgodnie bowiem z przepisem ustawowym *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.* Zatem z ustawy wynika, że zwrot kosztów za udział w zajęciach edukacyjnych może dotyczyć zarówno tych realizowanych w szkole, wykraczających poza zajęcia realizowane w ramach planu nauczania, jak również tych realizowanych poza szkołą. Z § 3 pkt 1 uchwały nie wynika, aby Rada Gminy postanowiła o zawężeniu zajęć edukacyjnych, za które częściowo lub całkowicie będą pokrywane koszty w ramach stypendium szkolnego, tylko do zajęć prowadzonych w szkole. Zatem z § 3 ust. 1 uchwały wywieść można, że zwrot kosztów udziału w zajęciach dotyczy może również zajęć pozaszkolnych.

Tymczasem w § 7 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że w ramach pomocy materialnej sfinansowane będą koszty osobowe nauczycieli prowadzących zajęcia. Zauważyć należy, że przez nauczyciela rozumie się nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach a także wychowawcę i innego pracownika pedagogicznego szkoły, placówki i placówki doskonalenia nauczycieli. Zatem z powyższego wynika, że pomoc materialną w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów w zajęciach określonych w § 3 pkt 1 lit a-d i f uchwały udzielona będzie tylko za zajęcia prowadzone w szkole przez nauczycieli. Możliwość dokonania takiego ograniczenia nie wynika jednak z § 3 pkt 1 uchwały, zatem przepisy powyższe są niejasne i niespójne ze sobą, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Wskazać również należy, że § 9 ust. 2 uchwały wykracza poza delegację ustawową, dotyczy bowiem rozliczeń między gminą a przedsiębiorcą.

Zauważyć należy, iż wprawdzie pismem z dnia 1 października 2020 r. Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji. Wskazać bowiem należy, że uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, zatem zawiera ustalenia niemające charakteru wewnętrznego i indywidualnego, lecz posiadające cechy norm generalnych i abstrakcyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Zatem regulacje przedmiotowej uchwały muszą uwzględniać to, że będzie ona obowiązywać przez dłuższy czas i jest skierowana do bliżej nieokreślonej liczby adresatów. Dlatego też nie można ograniczać metody

wypłaty stypendium szkolnego ani zasiłku szkolnego tylko do przelewu na konto bankowe na podstawie dotychczasowych doświadczeń czy ze względu na stan epidemii w kraju.

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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr 156/XVIII/2020 Rady Gminy Miedźno z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miedźno - w całości jest uzasadnione i konieczne.

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego