

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Łodzi
90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135
WYDZIAŁ III
tel. 042 635 00 10

Dnia **4 czerwca 2024 r.**
Sygn. akt **III SA/Łd 50/24**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Urząd Gminy w Kleszczowie

202404714

RG. OZM. 1. 2024

RG 2024p (dw)
06-06-2024

URZĄD GMINY W KLESZCZOWIE
KANCELARIA OGOLNA
WPŁYNEŁO

Dnia 06. 06. 2024

Nr 05834/24

Podpis

Rada Gminy Kleszczów
ul. Główna 47
97-410 Kleszczów

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

W wykonaniu zarządzenia z dnia 28 maja 2024 roku sekretariat Wydziału III Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 13 marca 2024 roku ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Łódzkiego.

Załączniki:

odpis orzeczenia z 13.03.2024 r. z uzasadnieniem.

Sekretarz sądowy

Ewa Górską

ODPIS

Sygn. akt III SA/Łd 50/24

Wyrok	jest prawomocny(e) od dnia	9.05.2024 r.
Postanowienie		
podpis sędziego / referendarza sądowego		
.....		



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



Dnia 13 marca 2024 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział III
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Janusz Nowacki
Sędziowie	Sędzia WSA Ewa Alberciak (spr.) Sędzia WSA Anna Dębowska
Protokolant	st. asystent sędziego Anna Łuczyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 marca 2024 roku
sprawy ze skargi Wojewody Łódzkiego
na uchwałę Rady Gminy Kleszczów
z dnia 24 listopada 2023 roku
Nr LXVII/792/2023

o zmianie uchwały w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uzdolnionym dzieciom i młodzieży uczącym się w szkołach prowadzonych przez Gminę Kleszczów

- 1) **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- 2) **zasądza od Gminy Kleszczów na rzecz strony skarżącej – Wojewody Łódzkiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginalne właściwe podpis:
Za zgodność świadczy:

Sekretarz sądowy
Ewa Górka

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kleszczów podjęła w dniu 24 listopada 2023 r. uchwałę Nr LXVII/792/2023 o zmianie uchwały w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uzdolnionym dzieciom i młodzieży uczącym się w szkołach prowadzonych przez Gminę Kleszczów. Podstawę prawną uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.).

W sprawie ustalono następujący stan faktyczny i prawny.

Organ nadzoru zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 grudnia 2023 r. powiadomił Radę Gminy Kleszczów o zastrzeżeniach co do legalności zapisów uchwały Nr LXVII/792/2023 z dnia 24 listopada 2023 r.

W wyjaśnieniach udzielonych 22 grudnia 2023 r. Sekretarz Gminy Kleszczów podkreślił, że Rada Gminy Kleszczów 19 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXVIII/816/2023 o zmianie uchwały w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uzdolnionym dzieciom i młodzieży uczącym się w szkołach prowadzonych przez Gminę Kleszczów z uwzględnieniem przedstawionych w zawiadomieniu zastrzeżeń.

Pismem z 10 stycznia 2024 r. Wojewoda Łódzki wniósł skargę na powyższą uchwałę w zakresie § 1 pkt 1 i 3 tej uchwały. Zaskarżanej uchwale w zakresie § 1 pkt 1 i 3 zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 90t ust. 4 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty przez ograniczanie stypendium dla uzdolnionych dzieci i młodzieży jedynie do uczniów szkół publicznych („prowadzonych przez Gminę Kleszczów”), podczas gdy zgodnie z tym przepisem stypendium przysługuje zarówno uczniom szkół publicznych jak i niepublicznych, co w konsekwencji skutkuje niewłaściwym wypełnieniem delegacji ustawowej przez Radę Gminy Kleszczów.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 i 3 ww. uchwały, a w dalszej części o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, po przeanalizowaniu treści uchwały Nr LXVIII/816/2023, że przedmiotowa uchwała nie uchyla wskazanych w

zawiadomieniu § 1 pkt 1 i 3 tej uchwały, lecz stanowi po prostu kolejną zmianę uchwały pierwotnej, tj. Nr XXXVIII/366/2017 Rady Gminy Kleszczów z 21 listopada 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uzdolnionym dzieciom i młodzieży uczącym się w szkołach prowadzonych przez Gminę Kleszczów (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2017 r. poz. 5279, z 2022 r. poz. 2447, poz. 3992). Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru uznał, że wskazane regulacje przedmiotowej uchwały pozostają w opozycji do obowiązujących przepisów prawa.

Wojewoda stwierdził, że regulacje zawarte w § 1 pkt 1 i 3 istotnie naruszają prawo, tj. przepis art. 90t ust. 4 o systemie oświaty. W ocenie skarżącego, ustawodawca w tym przepisie nie różnicuje sytuacji uczniów szkół publicznych i szkół niepublicznych, odmawiając tym drugim prawa do wsparcia edukacji m.in. w formie stypendium. Jedynym kryterium zawartym w tym przepisie jest pobieranie nauki na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i to bez względu na miejsce zamieszkania. Tymczasem, przez takie skonstruowanie § 1 pkt 1 i 3 zaskarżonej uchwały, Rada Gminy Kleszczów ogranicza stypendium w istocie jedynie do uczniów szkół publicznych („uczącym się w szkołach prowadzonych przez Gminę Kleszczów”) i tym samym niewłaściwie wypełnia delegację ustawową zawartą w art. 90t ust. 4 o systemie oświaty.

Wojewoda wskazał, że uchwała pierwotna w przedmiotowym zakresie, jak i wszystkie uchwały ją zmieniające są aktami prawa miejscowego. Wobec czego przyjęcie przez Radę Gminy Kleszczów kolejnej uchwały zmieniającej, tj. Nr LXVIII/816/2023 w której przyjęto nową treść § 8 ust. 1 i § 10 ust. 1 nie powoduje, że przedmiotowa skarga jest bezzasadna.

Organ podniósł również kwestię możliwości zmiany uchwały podjętej na podstawie przepisu upoważniającego, którego treść uległa zmianie. W okresie od przyjęcia pierwotnej uchwały Rady Gminy Kleszczów w tym zakresie, tj. uchwały Nr XXXVIII/366/2017 Rady Gminy Kleszczów z 21 listopada 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uzdolnionym dzieciom i młodzieży uczącym się w szkołach prowadzonych przez Gminę Kleszczów do przyjęcia uchwały będącej przedmiotem skargi treść art. 90t ust. 4 uległa zmianie na skutek nowelizacji wprowadzonej przez art. 2 pkt 107 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2245). Zmiana ta polegała na zastąpieniu w treści przepisu art. 90t ust. 4 wyrazów „dzieciom i młodzieży” wyrazami

„dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania”, przez co w ocenie skarżącego istotnie zmieniła się treść upoważnienia ustawowego. Wcześniejsze brzmienie przepisu określało bowiem inny krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania wsparcia określonego w tym przepisie. Mając to na uwadze, stosownie do treści § 32 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) rozważenia wymaga czy zgodnie z tym przepisem nie doszło do zmiany wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego (w tym przypadku w postaci uchwały), a tym samym uchwała pierwotna utraciła moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego. Stosownie do § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w wyliczonych przepisach załącznika do tego rozporządzenia, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Pozytywne rozstrzygnięcie tej kwestii oznaczałoby konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości jako zmieniającej uchwałę, która utraciła moc obowiązującą. Organ powołał się na wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 421/13.

W odpowiedzi na skargę Gmina Kleszczów nie zakwestionowała zawartego w skardze wątku o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 i 3 uchwały. Wójt Gminy wskazał, że z długoletniej praktyki wynika, że uchwały publikowane są w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w terminie około 3 tygodni od dnia ich przedłożenia do publikacji (w przypadku zaskarżonej uchwały było to 17 dni liczone od dnia 28 listopada 2023 r. do dnia 15 grudnia 2023 r.). Jak wynika z powyższego, nawet gdyby wejście w życie uchwały z dnia 19 grudnia 2023 r. zostało oznaczone na dzień ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, to i tak zdarzenie to nastąpiłoby po 29 grudnia 2023 r. Uchwała z 19 grudnia 2023 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w terminie 20 dni od dnia jej podjęcia (tj. w dniu 8 stycznia 2024 r.). W ocenie Wójta skuteczne uchylene § 1 pkt 1 i 3 zaskarżonej uchwały było jedynie teoretycznie możliwe, a przy tym obarczone - w przypadku wejścia w życie uchwały z 19 grudnia 2023 r. po dniu 29 grudnia 2023 r. - ryzykiem w postaci zarzutu o bezprzedmiotowość uchylania przepisów zmieniających uchwały z dnia 24 listopada 2023 r. po ich wejściu w życie.

Dodatkowo, podobnie jak Wojewoda, organ na marginesie odniósł się do rozważań Wojewody w zakresie możliwości zmiany uchwały podjętej na podstawie

przepisu upoważniającego, którego treść uległa zmianie. Choć Wojewoda zaznacza, że ta część rozważań nie jest bezpośrednio przedmiotem skargi, to organ dostrzegł potrzebę polemiki, tym bardziej, że sugestia utraty mocy obowiązującej pierwotnej uchwały (tj. uchwały nr XXXVIII/366/2017 Rady Gminy Kleszczów z 21 listopada 2017 r.) z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego jest w ocenie organu trudna do zaakceptowania. W ocenie Wójta w treści skargi brak jest jakichkolwiek ustaleń, które dowodziłyby, że treść uchwały pierwotnej (z uwzględnieniem uchwał nowelizujących), odbiega obecnie od wytycznych zawartych w znowelizowanym przepisie upoważniającym. Co więcej, także projektodawcy ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. (druk numer 2861) w uzasadnieniu projektu wskazali, iż zmiana art. 90t ust. 4 ma jedynie charakter precyzujący: doprecyzowanie art. 90t ust.4 u.s.o. jest ustawowym zapewnieniem równego traktowania wszystkich uczniów uczęszczających do danej szkoły, bez względu na miejsce zamieszkania, czy zameldowania tego ucznia". W ocenie Wójta Gminy Kleszczów nie doszło - z uwagi na zmianę treści przepisu upoważniającego – do utraty mocy obowiązującej pierwotnej uchwały (tj. uchwały nr XXXVIII/366/2017 Rady Gminy Kleszczów z 21 listopada 2017 r.) Rady Gminy Kleszczów z dnia 21 listopada 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm., dalej jako p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie natomiast do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd wydaje rozstrzygnięcie w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zakres kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich

związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.).

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy unormowane są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecnictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalił się pogląd, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmiecik: „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecnictwa NSA i poglądów doktryny” w: Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd administracyjny wywołuje skutki od chwili jej podjęcia, tj. uchwalenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego (ex tunc). W tej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Innymi słowy – stwierdzenie nieważności oznacza uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego wydania.

Podstawę wydania zaskarżonej uchwały Rady Gminy Kleszczów stanowił art. 90t ust. 4 u.s.o., zgodnie z którym w przypadku przyjęcia programów wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, 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.

Z regulacji powyższej wynika, że organ jednostki samorządu terytorialnego ma prawo tworzyć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży

(zbiorczo określonych w zaskarżonej uchwale jako „uczniowie”). Jedynym kryterium uzyskania takiej pomocy jest uzdolnienie ucznia. Program wsparcia powinien być ustalony w taki sposób, żeby zapewnić pomoc uczniom uzdolnionym – wszystkim uczniom pobierającym naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania ucznia.

Ustawodawca nie wprowadził zróżnicowania z uwagi na organ prowadzący szkołę, do której uczęszcza uczeń. Ustawa nie różnicuje placówek oświatowych na szkoły prowadzone przez daną gminę (tzw. szkoły publiczne) i szkoły, których nie prowadzi dana gmina (czyli szkoły prywatne i inne szkoły publiczne – nieprowadzone jednak przez gminę). Z pomocy korzystać mają uczniowie szkół działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na ich miejsce zamieszkania. Z regulacji ustawowej wynika, że nie jest istotne miejsce zamieszkania danego ucznia, lecz jedynie fakt, że pobiera naukę w szkole na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji, uchwała programowa nie może wyłączyć uczniów szkół niepublicznych (prywatnych), a także publicznych szkół niesamorządowych. Uczniowie ci bowiem z mocy ustawy znajdują się w kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy wynikającej z programu w formie stypendium. Pomoc ta jest udzielana po spełnieniu dodatkowych wymogów, określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu potrzeb edukacyjnych na danym obszarze.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela stanowisko organu nadzoru, zgodnie, z którym Rada Gminy Kleszczów nie miała ustawowego umocowania do modyfikowania określonego w ustawie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy stypendialnej przez wprowadzenie ograniczenia „uczniom uczącym się w szkołach prowadzonym przez Gminę Kleszczów”. Ustawodawca nie uzależnił bowiem uprawnień uczniów do tej pomocy od pobierania nauki wyłącznie w szkołach prowadzonych przez gminę.

Regulacja zaskarżonej uchwały stanowi w tym zakresie istotne naruszenie prawa, polegające na wadliwym określeniu jej adresatów, które w sposób niedopuszczalny modyfikuje normy ustawowe. W ocenie Sądu, uchwała ta pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisem art. 90t ust. 4 u.s.o. Sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, wynika bowiem wprost z porównania treści przepisu z uregulowaniem zawartym w zaskarżonej uchwale.

Należy również wyjaśnić, że podjęta przez Radę Gminy Kleszczów uchwała Nr LXVII/792/2023 z dnia 24 listopada 2023 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowy Województwa Łódzkiego w dniu 15 grudnia 2023 r. i weszła w życie w dniu 30 grudnia 2023 r. Natomiast uchwała z dnia 19 grudnia 2023 r. nr LXVIII/816/2023 opublikowana została w Dzienniku Urzędowy Województwa Łódzkiego w dniu 15 grudnia 2023 r., która weszła w życie w dniu 30 grudnia 2023 r. w dniu 8 stycznia 2024 r. i weszła w życie w dniu 23 stycznia 2024 r.

Wobec powyższego, zaskarżona uchwała Rady Gminy Kleszczów z dnia 24 listopada 2023 r. Nr LXVII/792/2023 obowiązuje od 30 grudnia 2023 r. i wywołuje skutki prawne. Rację ma bowiem Wojewoda, że żaden przepis uchwały z dnia 19 grudnia 2023 r. nr LXVIII/816/2023 nie uchyla zaskarżonej uchwały Nr LXVII/792/2023, lecz stanowi kolejną zmianę uchwały pierwotnej.

Sąd uznał za zasadne stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem wskazane przez Wojewodę Łódzkiego istotne naruszenia prawa dotyczą § 1 pkt 1 i pkt 3 zaskarżonej uchwały, co w całości wyczerpuje jej treść (§ 2 zaskarżonej uchwały dotyczył jej wejścia w życie, zaś pkt 2 § 1 pozostaje w związku z § 1 pkt 1 uchwały).

Odnosząc się natomiast do rozważań strony skarżącej jak i stanowiska Wójta Gminy Kleszczów dotyczących zmiany uchwały pierwotnej, tj. uchwały z 21 listopada 2017 r. nr XXXVIII/366/2017 wobec nowelizacji przepisu art. 90t ust. 4 u.s.o. (dokonanej ustawą z 22 listopada 2018 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 2245), wskazać należy, że nie jest ona przedmiotem zaskarżenia w rozpoznawanej sprawie, nie może zatem zostać poddana merytorycznej kontroli. Podobnie ocenić należy stanowisko dotyczące podjętej przez Radę Gminy Kleszczów kolejnej uchwały zmieniającej z 19 grudnia 2023 r. nr LXVIII/816/2023 i terminu jej wejścia w życie.

Na marginesie zauważyć należy, że powołany przez Wojewodę wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 421/13 dotyczy innego stanu faktycznego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania, na które złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 480 zł, Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1935 ze zm.).



Ma oryginalne własnoręczne podpisy
Za zgodność kwerendy
Sekretarz sądowy

Ewa Gorska