



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 lipca 2021 r.

Poz. 3294



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.156 .2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 lipca 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXI/186/2021 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Trzeszczany.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/186/2021 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Trzeszczany.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/186/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 lipca 2021 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r., poz. 1327, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem 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.

Analiza treści art. 90f ustawy o systemie oświaty prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia

ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, które winny być w regulaminie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany regulamin obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 90f pkt 1-4 ustawy o systemie oświaty.

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.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Trzeszczany podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Biorąc pod uwagę konieczność ujęcia w regulaminie wszystkich elementów określonych w art. 90f ww. ustawy, należy stwierdzić, że przyjęta przez Radę Gminy uchwała nie określa - wskazanego w pkt 1 tego przepisu - 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 ustawy (*podkreślenie moje*).

Zgodnie z art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w rodzinie tej występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe, z zastrzeżeniem ust. 12.

W § 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały postanowiono, że: „Przyznane 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 (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 111 z późn. zm.), zwany dalej „ustawą o świadczenia rodzinnych” – kwota zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia – i nie może przekraczać 200% tej kwoty (ust 1).

W zależności od sytuacji materialnej rodziny, w której zamieszkuje uczeń, ustala się wysokość stypendium szkolnego miesięcznie:

- 1) przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia do 200 zł netto – od 120% do 200% kwoty, o której mowa w ust. 1;
- 2) przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 200 zł do 400 zł netto – od 100% do 180% kwoty, o której mowa w ust. 1;
- 3) przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 400 zł netto do wysokości kwoty, o której mowa w § 3 ust. 2 regulaminu – od 80% do 160% kwoty, o której mowa w ust. 1 (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia nie wypełniają dyspozycji art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Rada Gminy w oparciu o przywołany przepis winna określić metody i mechanizmy ustalenia wysokości stypendium w taki sposób, aby wynikała z nich jednoznacznie wysokość stypendium zróżnicowana w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Wysokość stypendium została określona w trzech przedziałach kwotowych i zróżnicowana w zależności od miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia, z pominięciem wpływu na tę wysokość okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Okoliczności te, rozpatrywane łącznie z dochodem wnioskodawcy powinny dopiero stanowić przesłanki ustalenia wysokości stypendium szkolnego.

W uchwale brak jest jakichkolwiek postanowień regulujących, w jaki sposób wystąpienie okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 wpływa na wysokość udzielanego stypendium szkolnego.

Prawidłowa realizacja kompetencji przyznanej Radzie Gminy powinna polegać na normatywnym ustaleniu sposobu ustalania wysokości stypendium zarówno w uzależnieniu od sytuacji materialnej ucznia, jak również w zależności od wystąpienia w rodzinie ucznia "innych okoliczności", o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt I II SA/Go 271/18 stwierdził, że „Skoro rada gminy upoważniona została w delegacji ustawowej do 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 szczególności, gdy w rodzinie tej występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe, z zastrzeżeniem ust. 12), to wykonanie upoważnienia ustawowego nie może polegać na uzależnieniu wysokości stypendium jedynie od kryterium dochodowego w rodzinie ucznia. Realizując upoważnienie z art. 90f OświatU, rada gminy powinna określić mechanizm ustalania wysokości stypendium szkolnego, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać, w oparciu o jej postanowienia, konkretną wysokość stypendium w indywidualnych sprawach w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz innych okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 OświatU (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 26 października 2017 r., II SA/Go 828/17, CBOSA).”.

Przedmiotowa uchwała, nie zawierając postanowień regulujących wyczerpująco sposób ustalenia wysokości stypendium nie wypełnia delegacji ustawowej. Takie działanie, zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa, stanowi jego istotne naruszenie uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

W wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Uchwała jest obarczona również innymi wadami prawnymi.

Zgodnie z treścią § 4 ust. 1 Regulaminu, „Przyznane 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 (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 111 z późn. zm.), zwany dalej „ustawą o świadczenia rodzinnych” – kwota zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia – i nie może przekraczać 200% tej kwoty”.

Powyższa regulacja stanowi powtórzenie (niepokładne) przepisu ustawowego. Zgodnie z art. 90d ust. 9 ustawy o systemie oświaty, 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m. in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r. sygn. II SA/Ka 508/02).

W myśl § 6 ust. 3 Regulaminu w przypadku niedostarczenia dokumentów stanowiących podstawę wypłaty stypendium w formie pokrycia kosztów o których mowa w § 6 ust. 1 regulaminu, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Trzuszczanach wydaje decyzję o wygaśnięciu decyzji przyznającej stypendium, w trybie art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, które nie daje radzie podstawy do regulowania w podejmowanej uchwale instytucji postępowania administracyjnego.

Do wprowadzenia takich regulacji musi istnieć wyraźna norma kompetencyjna wprost wskazująca, w jakim zakresie można wprowadzić dodatkowe elementy postępowania administracyjnego. Artykuł 90f ustawy o systemie oświaty takiego wskazania nie zawiera.

Wzruszenie decyzji administracyjnej przyznającej stypendium może nastąpić w odpowiednim trybie określonym przepisami ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego.

Zgodnie z § 7 Regulaminu *stypendium szkolne może być udzielone w jednej lub kilku formach jednocześnie, oraz jeżeli forma stypendium tego wymaga, wypłacone w okresach innych niż miesięcznie lub jednorazowo.*

Ustawodawca dopuścił w ustawie o systemie oświaty zarówno możliwość udzielania stypendium w jednej lub kilku formach jednocześnie (art. 90d ust. 6 ustawy) jak i możliwość jego wypłacania w okresach innych niż miesięcznie lub jednorazowo jeżeli wymaga tego forma stypendium szkolnego (art. 9d ust. 11 ustawy). Nie istnieje zatem potrzeba powielania tych przepisów w uchwale.

Jak już wspomniano, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) zauważył, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie.

Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W myśl § 8 - § 10 Regulaminu *rodzice (opiekunowie prawni) ucznia otrzymującego stypendium szkolne lub pełnoletni uczeń, są obowiązani niezwłocznie powiadomić organ, który przyznał stypendium, o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (§ 8). Stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (§ 9 ust. 1). Należności z tytułu nienależnie pobranego stypendium szkolnego podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (§ 9 ust. 2). Wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej (§ 9 ust. 3). W przypadkach szczególnych, zwłaszcza jeżeli zwrot wydatków na udzielone stypendium szkolne w całości lub w części stanowiłyby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłyby skutki udzielanej pomocy, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Trzuszczanach może odstąpić od żądania takiego zwrotu (§ 10).*

W § 16 ust. 2 Regulaminu stanowi, że *rodzice/opiekunowie prawni ucznia otrzymującego stypendium szkolne lub pełnoletni uczeń są obowiązani niezwłocznie powiadomić Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Trzuszczanach o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego oraz wszelkich zmianach swojej sytuacji życiowej, które wpływają na przyznanie lub odmowę przyznania stypendium.*

Powyższe regulacje wykraczają poza upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, dotyczą bowiem kwestii unormowanych już w art. 90o ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 90o ww. ustawy *rodzice ucznia otrzymującego stypendium szkolne są obowiązani niezwłocznie powiadomić organ, który przyznał stypendium, o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (ust. 1); przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do pełnoletniego ucznia (ust. 2); przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2, w przypadku gdy dyrektor poweźmie informację o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (ust. 3); stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (ust. 4); należności z tytułu nienależnie pobranego stypendium szkolnego podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 5); wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej (ust. 6).*

Przepis art. 90o ustawy precyzyjnie reguluje zarówno kwestię konieczności informowania o zmianie okoliczności stanowiących podstawę przyznania stypendium szkolnego i podmioty do tego zobowiązane jak i kwestię wstrzymania lub cofnięcia stypendium i wydawania decyzji w tym zakresie nie pozostawiając radzie gminy żadnych uprawnień w tym zakresie.

Wprawdzie określona w art. 90f ustawy o systemie oświaty norma kompetencyjna ma charakter otwarty, rada bowiem uchwała regulamin, uwzględniając „w szczególności” elementy wymienione w pkt 1-4, jednak fakt, iż rada może unormować także inne sprawy nie oznacza pełnej dowolności w zakresie ustalania regulaminu udzielania pomocy materialnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z § 12 Regulaminu *stypendium przyznawane jest na wniosek: (1) rodziców, opiekunów prawnych lub pełnoletniego ucznia, (2) dyrektora szkoły, kolegium lub ośrodka do których uczęszcza uczeń* (ust. 1). *Stypendium szkolne może być przyznane z urzędu* (ust. 2). *Wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku: (1) uczniów i słuchaczy szkół, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze rozpoczynają się w pierwszym, powszednim dniu lutego – do dnia 15 lutego danego roku szkolnego; (2) słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych – do dnia 15 października danego roku szkolnego* (ust. 3). *W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 3, w szczególności w przypadku:*

- 1) *utruty dochodu przez osobę wchodzącą w skład gospodarstwa domowego,*
- 2) *długotrwałej choroby osoby składającej wniosek,*
- 3) *śmierci rodzica, opiekuna ucznia,*
- 4) *skutków klęski żywiołowej bezpośrednio dotyczących gospodarstwa domowego ucznia* (ust. 4).

Ustawa o systemie oświaty stanowi w art. 90n, że w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (ust. 1). Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia lub na wniosek odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2. (ust. 2). Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu (ust. 3). Wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: 1) imię i nazwisko ucznia i jego rodziców; 2) miejsce zamieszkania ucznia; 3) dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5; 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna (ust. 4). W przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (ust. 5). Oświadczenia, o których mowa w ust. 4 pkt 3 i ust. 5, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (ust. 5a). Wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku: 1) uczniów i słuchaczy szkół, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze rozpoczynają się w pierwszym, powszednim dniu lutego - do dnia 15 lutego danego roku szkolnego; 2) słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych - do dnia 15 października danego roku szkolnego (ust. 6). W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6 (ust. 7).

Powielanie regulacji przyjętych w art. 90n ustawy o systemie oświaty nie stanowi prawidłowego wypełnienia upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 90f tej ustawy.

Jak już wyżej wskazano, w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wyrażany był pogląd, zgodnie z którym uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować

jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

W § 13 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że *do wniosku o przyznanie stypendium szkolnego należy dołączyć zaświadczenia lub oświadczenie o wysokości dochodów netto członków rodziny zamieszkujących wspólnie z uczniem, z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony.*

Elementy, jakie powinien zawierać wniosek są wyraźnie określone w art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem, wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: 1) imię i nazwisko ucznia i jego rodziców; 2) miejsce zamieszkania ucznia; 3) dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5; 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna (*podkreślenie moje*).

W myśl art. 90n ust. 5 ustawy, w przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie albo oświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

W art. 90n ust. 5a ustawa stanowi zaś, że oświadczenia, o których mowa w ust. 4 pkt 3 i ust. 5, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Rada nie została upoważniona do modyfikacji przytoczonych przepisów ustawowych w podejmowanej uchwałie.

Powyższa argumentacja przesądza także o nieważności postanowień zawartych w pkt 5 pouczenia zawartego we wzorze wniosku, określonym w załączniku Nr 2 do uchwały. Zgodnie z treścią pkt 5 pouczenia - w celu udokumentowania dochodów należy dołączyć m.in. oświadczenie o wysokości dochodu członków rodziny *jednakże oświadczenia nie mogą zastąpić zaświadczenia naczelnika urzędu skarbowego o wysokości dochodu z działalności gospodarczej opodatkowanego na zasadach ogólnych oraz o formie opodatkowania (dla ryczałtowców).*

W art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawa o systemie oświaty nakazuje uzasadnić przesłanki przyznania stypendium i potwierdzić to zaświadczeniem albo oświadczeniem o dochodach. Przepisy ustawy nie wprowadzają przy tym hierarchii dowodowej, w której na pierwszym miejscu należy stawiać zaświadczenia o wysokości dochodów.

Przepisy ustawy o systemie oświaty nie dają podstawy do formułowania zastrzeżeń, iż w przypadku wnioskodawców prowadzących działalność gospodarczą brane pod uwagę będą wyłącznie zaświadczenia naczelnika urzędu skarbowego o wysokości dochodu z działalności gospodarczej.

W § 13 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że: *„Do obliczenia dochodu na osobę w rodzinie, uprawniającego do ubiegania się o stypendium szkolne stosuje się zasady określone w art. 8 ust. 3-13 ustawy o pomocy społecznej”.*

Powyższy zapis stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 90d ust. 8 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym miesięczna wysokość dochodu, o której mowa w ust. 7, jest ustalana na zasadach określonych w art. 8 ust. 3-13 ustawy, o której mowa w ust. 7, z tym że do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej, o których mowa w art. 90c ust. 2 i 3.

Jak już wspomniano, z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zgodnie z § 20 Regulaminu, *w sprawach nieuregulowanych w niniejszym Regulaminie mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 735) oraz Rozdziału 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1327 z późn. zm.).*

W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepis zawarty w uchwale rady gminy nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych, w tym przypadku – przepisów rozdziału 8a ustawy o systemie oświaty oraz kodeksu postępowania administracyjnego -rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się regulamin, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w regulaminie – wskazane przepisy ustawy o systemie oświaty oraz KPA. Tym samym rada gminy przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Go 8/19.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/186/2021 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Trzeszczany
- 2) Wójt Gminy Trzeszczany