



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 23 lipca 2021 r.

Poz. 3295



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.190.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 21 lipca 2021 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/179/2021 Rady Gminy Radzyń Podlaski z dnia 11 czerwca 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski**

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 XXXIII/179/2021 Rady Gminy Radzyń Podlaski z dnia 11 czerwca 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXIII/179/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 czerwca 2021 r.

Rada Gminy Radzyń Podlaski uchwałą Nr XXXIII/179/2021 przyjęła Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991r. 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 przepis ten określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania radzie gminy w drodze uchwały, wyznacza jednocześnie 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 została ona podjęta 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 Radzyń Podlaski 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.

W § 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały postanowiono, że: *„Przyznane stypendium szkolne nie może być niższemiesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 111 ze zm.), zwaną dalej „ustawą o świadczeniach 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). *„Ustala się miesięczną wysokość stypendium w zależności od dochodu:*

- 1) *dochód do 50% kryterium dochodowego – 120% zasiłku rodzinnego,*
- 2) *dochód powyżej 50% do 70% kryterium dochodowego włącznie – 100% zasiłku rodzinnego,*
- 3) *dochód powyżej 70% do 100% kryterium dochodowego włącznie – 80% zasiłku rodzinnego”* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie wypełniają upoważnienia z art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Rada Gminy nie określiła bowiem w wymaganym zakresie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1.

Rada Gminy 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.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/GI 972/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że *„upoważnienie rady do określania 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. 90 d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie określonego w art. 90 d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w art. 90 d ust. 1 ustawy”*.

Rada Gminy nie określiła wysokości stypendium w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

W wyroku z dnia 28 maja 2015r. sygn. I OSK 535/15, Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, 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 ustaleniu w uchwale konkretnych kwot stypendium w zależności od dochodu w rodzinie ucznia”*.

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego.

Zatem realizując upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy winna określić w sposób normatywny 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 ustawy.

Przedmiotowa uchwała nie zawierając postanowień wyczerpująco regulujących sposób ustalenia wysokości stypendium w zależności od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, nie wypełnia delegacji ustawowej. Takie działanie zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa, stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest ponadto wadami prawnymi innego rodzaju.

Zauważyć bowiem należy, że postanowienia § 5 ust. 1 Regulaminu stanowią nieuprawnioną ingerencję w materię regulowaną ustawowo. 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. akt II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

Powyższe uwagi należy odnieść również do:

- § 4 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym „*stypendium szkolne jest przyznawane na okres nie dłuższy niż od września do czerwca w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów na okres dłuższy niż od października do czerwca w danym roku szkolnym*”, który stanowi modyfikację art. 90d ust. 10 ustawy o systemie oświaty;

- § 4 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym „*jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga, stypendium szkolne może być realizowane w okresach innych niż miesięcznie lub jednorazowo, z tym że wartość stypendium szkolnego w danym roku szkolnym nie może przekroczyć łącznie dwudziestokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, a w przypadku słuchaczy kolegiów służb społecznych – osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych*”, który stanowi powtórzenie regulacji z art. 90d ust. 11 ustawy;

- § 8 ust. 2 Regulaminu, który stanowi modyfikację regulacji art. 90d ust. 8 ustawy;

- § 10 ust. 1 Regulaminu, który stanowi powtórzenie regulacji art. 90e ust. 1 ustawy;

- § 10 ust. 3 Regulaminu, który stanowi powtórzenie regulacji art. 90e ust. 4 ustawy;

- § 10 ust. 5 Regulaminu, który stanowi powtórzenie regulacji art. 90e ust. 3 ustawy.

Jak już wspomniano, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą 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. akt 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.

Rada Gminy nie jest władna modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95).

Zgodnie z § 8 ust. 1 Regulaminu, „do wniosku o przyznanie stypendium szkolnego należy dołączyć stosowne zaświadczenia lub oświadczenia pozwalające ustalić dochód rodziny, a w przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej zaświadczenia albo oświadczenia o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy. Oświadczenia składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań”.

Elementy, jakie powinien zawierać wniosek są wyraźnie określone w art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Jak stanowi 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 ustawy postanowiono 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.

Z przytoczonych wyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż kwestia wniosku o przyznanie stypendium szkolnego oraz dołączanych do niego załączników została szczegółowo uregulowana w ustawie o systemie oświaty.

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

W myśl § 9 ust. 1 Regulaminu, „stypendium szkolne przyznaje lub odmawia prawa do stypendium Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzynie Podlaskim lub Wójt Gminy Radzyń Podlaski w drodze decyzji administracyjnych”.

Zgodnie z art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty, świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818) - dyrektora centrum usług społecznych, do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 (ust. 2).

Z brzmienia przywołanego przepisu ustawy wynika, iż co do zasady organem uprawnionym do prowadzenia postępowań w sprawie przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawodawca dopuścił jednakże możliwość udzielenia przez radę gminy upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej (dyrektorowi centrum usług społecznych) do prowadzenia tychże postępowań.

Rada Gminy Radzyń Podlaski w dniu 29 marca 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXX/164/2021 w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzynie Podlaskim do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski (Dz. Urz. Woj. Lubel. poz. 1497 z dnia 31 marca 2021r.).

W § 1 ww. uchwały postanowiono, iż „upoważnia się Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzynie Podlaskim do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski”.

Powyższa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Wojewódzkim Województwa Lubelskiego i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Jako akt prawa miejscowego stanowi źródło obowiązującego prawa na terenie Gminy Radzyń Podlaski.

W piśmiennictwie prawniczym wywieziono, iż w przypadku, gdy upoważnienie do załatwiania spraw następuje na mocy uchwały rady gminy, a więc z woli organu stanowiącego gminy, niesie to za sobą określone skutki.

Mocą uchwały dochodzi do normatywnego przeniesienia kompetencji w określonych sprawach z wójta na inny podmiot, czyniąc ten podmiot organem administracji publicznej właściwym miejscowo, rzeczowo i funkcjonalnie do załatwiania indywidualnych spraw w wyznaczonym zakresie (zob. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, C.H. Beck 2018r. (Legalis, kom. do art. 39 ustawy o samorządzie gminnym)).

Zdaniem organu nadzoru powyższe wywody pozostają aktualne także co do istoty przeniesienia kompetencji w drodze uchwały podejmowanej przez Radę Gminy na podstawie art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten jest bowiem regulacją szczególną wobec art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w tym znaczeniu, że zawęży z woli ustawodawcy krąg podmiotów, którym rada gminy władna jest udzielić upoważnienia do prowadzenia postępowania w sprawach przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2014r., sygn. IV SA/GI 241/14).

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do przyjęcia w przedmiotowym Regulaminie rozwiązania, z którego wynika, iż organem prowadzącym postępowania w sprawie przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest - obok Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzynie Podlaskim - także Wójt Gminy Radzyń Podlaski.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1285/18 wywiódł: „*W przypadku określonym w art. 39 ust. 4 u.s.g. dochodzi do przekazania kompetencji innemu podmiotowi. Skorzystanie z trybu, o którym stanowi art. 39 ust. 4 u.s.g. powoduje przeniesienie kompetencji przyznanych ustawowo organowi wykonawczemu, związanych z załatwianiem spraw indywidualnych, na rzecz wskazanego w uchwale podmiotu (...) Trafnie w tym zakresie Sąd pierwszej instancji powołał się na wyrok WSA we Wrocławiu z 23 kwietnia 2015 r., sygn. I SA/Wr 2477/14, zgodnie z którym z chwilą udzielenia upoważnienia przez radę gminy wskazany przez nią podmiot "przejmuje funkcję administracji i wydaje decyzje we własnym imieniu, a nie w imieniu wójta czy też rady gminy". Organ wykonawczy gminy traci w takim przypadku swoje uprawnienia jurysdykcyjne.*”.

Powyższe należy odnieść także do § 10 ust. 4 Regulaminu, w którym postanowiono, że „*o wysokości zasiłku szkolnego decyduje Wójt Gminy, kierując się indywidualną oceną skutków trudnej sytuacji materialnej ucznia spowodowanej zdarzeniem losowym*”.

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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/179/2021 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) Wójt Gminy Radzyń Podlaski
- 2) Przewodniczącą Rady Gminy Radzyń Podlaski