



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 września 2023 r.

Poz. 5383



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.327.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 7 września 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/369/23 Rady Gminy Cyców z dnia 10 sierpnia 2023r.
w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów
zamieszkałych na terenie Gminy Cyców.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/369/23 Rady Gminy Cyców z dnia 10 sierpnia 2023r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Cyców.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XL/369/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 sierpnia 2023r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230, 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 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 § 3 ust. 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, przyjęto, że *w przypadku uzyskiwania dochodów na osobę w rodzinie ucznia w wielkościach określonych w ust. 3 niniejszego paragrafu i wystąpienia co najmniej dwóch okoliczności określonych art. 90d ust. 1 ustawy, kwota stypendium ulega podwyższeniu o 10 % kwoty, o której mowa - odpowiednio - w ust. 3 pkt 1 lub pkt 2 niniejszego paragrafu.*

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do wprowadzania ograniczenia, iż konieczne jest wystąpienie jednocześnie przynajmniej dwóch wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty okoliczności, dla podwyższenia kwoty stypendium szkolnego.

Powyższe uregulowanie pozostaje w sprzeczności z wolą ustawodawcy, który w art. 90d ust. 1 ww. ustawy wskazał, iż 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.

Ustawodawca przekazując radzie gminy kompetencję do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego wskazał, że rada przy określaniu tego sposobu powinna brać pod uwagę trudną sytuację materialną ucznia wraz z okolicznościami wymienionymi w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Trudna sytuacja materialna ucznia oraz okoliczności wskazane w art. 90d ust. 1 ustawy stanowią materialne kryteria, których spełnienie uprawnia do ubiegania się o przyznanie stypendium szkolnego.

Tymczasem w przedmiotowym Regulaminie postanowiono, że organ przyznający stypendium uwzględni wystąpienie okoliczności wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, o ile wystąpią nie mniej niż dwie takie okoliczności.

W ocenie organu nadzoru, takie działanie Rady nie znajduje uzasadnienia we wskazanych przepisach ustawy o systemie oświaty.

Norma wyrażona w pkt 1 art. 90f tej ustawy nakazuje określenie w uchwale rady gminy stanowiącej regulamin udzielania pomocy materialnej dla uczniów sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego. Określając ten element regulaminu rada gminy powinna mieć na uwadze sytuację materialną uczniów i ich rodzin oraz okoliczności wymienione w art. 90d ust. 1 przedmiotowej ustawy.

Wprowadzając w regulaminie ograniczenie polegające na ustaleniu, że dopiero wystąpienie nie mniej niż dwóch spośród wymienionych w ustawie może spowodować zwiększenie wysokości miesięcznej stypendium, Rada nie wypełnia zakresu udzielonego jej upoważnienia.

Przyjęta regulacja nie określa bowiem sposobu ustalenia wysokości stypendium w przypadku wystąpienia jednej okoliczności, tymczasem przepis ustawy nakazuje uwzględniać całościowo sytuację ucznia ubiegającego się o stypendium, zaś regulacja przyjęta przez Radę w wykonaniu ww. upoważnienia powinna zapewnić ustalenie wysokości stypendium w zależności od tej sytuacji, uwzględniając zarówno kryterium dochodowe, jak i inne występujące w danym przypadku okoliczności mające wpływ na trudną sytuację materialną ucznia.

Innymi słowy, określając sposób ustalenia wysokości stypendium Rada jest zobligowana do uwzględnienia także sytuacji, gdy zaistnieje nawet jedna z wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy okoliczności oprócz wystąpienia kryterium dochodowego.

Określenie przez radę gminy w regulaminie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego powinno umożliwiać ustalenie wysokości przedmiotowego świadczenia w sytuacji każdego ucznia, uprawnionego do ubiegania się o jego przyznanie. Z uwagi na to, że sytuacja materialna i rodzinna uczniów uprawnionych do ubiegania się o stypendium szkolne może być różna, rada gminy, określając sposób ustalania wysokości tego świadczenia, powinna zgodnie z art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty zróżnicować kryteria zależnie od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz którejkolwiek z okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ww. ustawy.

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 168/18 *„prawo do ubiegania się o stypendium szkolne ma bowiem każdy uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie. W konsekwencji, określenie przez radę gminy w regulaminie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego powinno umożliwiać ustalenie wysokości przedmiotowego świadczenia w sytuacji każdego ucznia, uprawnionego do ubiegania się o jego przyznanie. Z uwagi na to, że sytuacja materialna i rodzinna uczniów uprawnionych do ubiegania się o stypendium szkolne może być różna, rada gminy, ustalając wysokość tego świadczenia, powinna zgodnie z art. 90f pkt 1 u.s.o. zróżnicować ją zależnie od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 u.s.o.”.*

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 Miejska 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.

Rada na podstawie powołanych przepisów jest zobligowana do wskazania w jaki sposób występująca w rodzinie ucznia którakolwiek z okoliczności wymienionych przez ustawodawcę, będzie miała wpływ na sposób ustalania wysokości stypendium.

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 także wadami prawnymi innego rodzaju.

Zgodnie z treścią § 3 ust. 1 Regulaminu, *stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w wysokości określonej w niniejszym regulaminie, gdy w tej rodzinie występuje jedna lub więcej przesłanek określonych w art. 90d ust. 1 ustawy.*

Powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym 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 (*podkreślenie moje*).

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).

Powyższe uwagi należy odnieść również do:

- § 3 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym *uprawnienie ubiegania się o stypendium szkolne przysługuje, jeżeli miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 901. z późn. zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej), weryfikowanej w drodze rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej – kryterium dochodowe na osobę w rodzinie uprawniające do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej*, który stanowi modyfikację art. 90d ust. 7 i 8 ustawy;
- § 5 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym *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*, który stanowi modyfikację art. 90d ust. 8 ustawy

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) wskazał, 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 ponadto 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 treścią § 6 ust. 2 Regulaminu *Ośrodek Pomocy Społecznej w Cycowie wydaje też decyzje administracyjne w innych sprawach dotyczących pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty i ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie jest pozbawione podstaw prawnych.

W myśl art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jednocześnie w art. 90m ust. 2 ww. ustawa przewiduje, że *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.*

Ustawodawca zezwolił radzie gminy na upoważnienie kierownika ośrodka pomocy społecznej (dyrektora centrum usług społecznych) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Z chwilą udzielenia tego upoważnienia kierownik ośrodka pomocy społecznej pełni funkcję organu administracji i wydaje decyzje we własnym imieniu. Uchwała rady gminy upoważniająca, na mocy art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty, inny organ do wydawania decyzji administracyjnych ma charakter przepisu kompetencyjnego, przenoszącego kompetencję ustawowo przypisaną wójtom (burmistrzom) na inny podmiot. Ma ona charakter aktu prawa miejscowego i powinna stanowić elementy podstawy prawnej określonych w niej decyzji administracyjnych.

Na podstawie art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty Rada Gminy Cyców podjęła w dniu 30 grudnia 2021r. uchwałę Nr XXVI/251/21 w sprawie upoważnienia Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Cycowie do prowadzenia postępowania [w tym do wydawania decyzji administracyjnych] w sprawach z zakresu świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2022r. poz. 202).

Mocą § 1 tej uchwały Rada Gminy Cyców upoważniła Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Cycowie do prowadzenia postępowań (w tym do wydawania decyzji administracyjnych) w sprawach z zakresu świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, o których mowa w art. 90c ust. 2 ustawy.

Zgodnie z treścią wskazanego przepisu świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są stypendium szkolne i zasiłek szkolny. Ustawodawca nie wymienia żadnych innych form czy świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów. Z tego względu zapis o wydawaniu decyzji administracyjnych „w innych sprawach dotyczących pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty” jest normatywnie zbędny.

Natomiast poza upoważnieniem Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Cycowie są decyzje administracyjne wydawane „w innych sprawach dotyczących pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wynikające z przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/369/23 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

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Cyców,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Cyców.