



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 grudnia 2023 r.

Poz. 7862



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.448.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 19 grudnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXVIII.474.2023 Rady Miejskiej w Izbicy z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Izbicy do prowadzenia postępowań w sprawach o świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Izbica, w części obejmującej tytuł uchwały w zakresie słów: „oraz uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym”, § 2 uchwały oraz załączniki Nr 1 i Nr 2 do uchwały

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 LXVIII.474.2023 Rady Miejskiej w Izbicy z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Izbicy do prowadzenia postępowań w sprawach o świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Izbica, w części obejmującej tytuł uchwały w zakresie słów: „oraz uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym”, § 2 uchwały oraz załączniki Nr 1 i Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXVIII.474.2023 Rady Gminy Sawin została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 r

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został m. in. 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 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 Rady Miejskiej w Izbicy, uznać należy, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ 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.

Zgodnie z § 2 uchwały *uchwala się Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Izbica, stanowiący załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały (ust. 1); określa się wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego/zasiłku szkolnego, stanowiący załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały (ust. 2).*

W rozdziale 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, zatytułowanym: „Sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego” w § 9 ust. 1 postanowiono, że *wysokość miesięcznego stypendium szkolnego w danym roku szkolnym nie może być niższa niż 80% i nie wyższa niż 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustala się następująco: 1) 100% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy dochód na jednego członka rodziny wynosi poniżej 50% kwoty określonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej; 2) 90% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy dochód na jednego członka rodziny wynosi od 50% do 80% kwoty określonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej. 3) 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy dochód na jednego członka rodziny wynosi od 80% do 100% kwoty określonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.*

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 28 maja 2015r., sygn. I OSK 535/15, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: *„Zgodzić należy się z organem nadzoru, że w §2 ust. 2 regulaminu Rady (...), wskazując konkretne miesięczne kwoty stypendium przysługujące uczniom w zależności od dochodu na osobę w rodzinie ucznia – (...) nie realizowała w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, zgodnie z którą w regulaminie winien być określony sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego. "Sposób" to metoda, forma, zasady działania. 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”.*

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". 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.

Uchwała jest obciążona także innymi wadami prawnymi.

W § 8 ust. 3 i 4 Regulaminu Rada przyjęła, iż *ustalając miesięczny dochód rodziny ucznia uprawnionego do przyznania stypendium szkolnego stosuje się przepisy art. 8 ust. 3-13 ustawy o pomocy społecznej (ust. 3); wnioskodawcy zobowiązani są przedstawić informacje o wszystkich dochodach uzyskanych w miesiącu poprzedzającym termin złożenia wniosku (ust. 4).*

W ocenie organu nadzoru przytoczone powyżej zapisy stanowią nieuprawnioną modyfikację odpowiednio art. 90d ust. 7 i 8 ustawy o systemie oświaty. W myśl tych przepisów miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia uprawniająca do ubiegania się o stypendium szkolne nie może być większa niż kwota, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; 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.

Zgodnie zaś z art. 90n ust. 5 ustawy o systemie oświaty 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 orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m. in. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2021 r. sygn. III OSK 546/21, 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 § 13 Regulaminu stanowi, że : *„Stypendium finansowane jest w części z dotacji celowej budżetu państwa i jest wypłacane po jej otrzymaniu.”*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 90p ust. 1 ustawy o systemie oświaty udzielanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zadaniem własnym gminy. Zatem pomoc finansowana jest z dwóch źródeł, tj. zarówno z budżetu gminy, jak i z budżetu państwa. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w dochodach własnych, w subwencji oświatowej i dotacjach na cele oświatowe. Przepisy prawa nie ograniczają jednak możliwości jednostek samorządu do przeznaczania na zadania oświatowe również innych dochodów poza subwencją oświatową i dotacjami na cele oświatowe. Gwarancje państwa w ramach przekazywanych środków budżetowych dotyczą tylko "środków niezbędnych" i nie ograniczają samorządu w jego samodzielnych decyzjach w zakresie wydatkowania środków na realizację zadań oświatowych (por. wyrok TK z dnia 20 marca 2007 r. sygn. akt K 35/05).

Stypendia szkolne, pochodzące z dotacji celowej z budżetu państwa, przeznaczonej na dofinansowanie zadań własnych - pomoc materialna dla uczniów, powinny być przyznawane stosownie do art. 90d ust. 10 ustawy o systemie oświaty - na okres nie dłuższy niż od września do czerwca w danym roku szkolnym i obejmować okres całego roku szkolnego. Jednakże środki na ich sfinansowanie powinny być realizowane przez gminę zgodnie z zasadą roczności budżetu. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie regulują kwestii sposobu, czy terminów wydatkowania przyznanych środków budżetowych na ten cel, a zatem w tym zakresie obowiązują regulacje wynikające z ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do treści § 14 Regulaminu „*Stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego.*”

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie wykracza poza upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Ustawodawca określa w art. 90o ust. 1 ustawy, iż rodzice ucznia otrzymującego stypendium szkolne są obowiązani niezwłocznie powiadomić organ, który przyznał stypendium, o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego. 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 zatem 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 tej materii, 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 to jednak 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.

W załączniku Nr 2 do uchwały Rada określiła wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego/zasiłku szkolnego. Z przyjętych regulacji nie wynika natomiast, czy ustalony wzór ma charakter obligatoryjny czy fakultatywny.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wypowiedziany został pogląd, zgodnie z którym „*określony przez radę wzór wniosku nie może być wiążący dla podmiotu go składającego. Organ stanowiący, nie może więc uzależnić przyznania stypendium bądź zasiłku szkolnego od złożenia wniosku na ustalonym formularzu. Wzór wniosku może spełniać jedynie rolę pomocniczą bądź informacyjną*” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 496/05).

Ponadto, ustalony w załączniku Nr 2 do uchwały wzór wniosku obarczony jest istotnymi wadami prawnymi.

Przyjęty wzór wniosku o „przyznanie stypendium/zasiłku szkolnego” zawiera pole określone jako „Ustalenie wysokości dochodu wnioskodawcy dochodu, w którego treści zawarte jest oświadczenie wnioskodawcy w przedmiotowym zakresie, a także pola dotyczące poszczególnych składników takiego dochodu z miejscem do uzupełnienia kwot. W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy zostały podjęte z naruszeniem art. 90n ust. 5a ustawy o systemie oświaty.

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.

Rada nie została upoważniona do modyfikacji bądź uszczegóławiania przytoczonych przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale.

Ponadto we wzorze wniosku zawarto zapisy dotyczące oświadczeń składanych przez wnioskodawcę, w tym m. in. w brzmieniu: „Świadomy/a odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych danych oświadczam, że: 1. powyższe dane są prawdziwe, 2. zapoznałem/am się z warunkami uprawniającymi do stypendium (zasiłku) szkolnego, 3. niezwłocznie powiadomię Burmistrza Miasta i Gminy Izbica o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium (zasiłku) szkolnego, ”.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy zostały podjęte z naruszeniem art. 90n ust. 5a ustawy o systemie oświaty, który stanowi, 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.

Skoro zatem ustawodawca precyzyjnie określa zakres oświadczeń składanych przez wnioskodawcę pod rygorem odpowiedzialności karnej oraz ustala treść klauzuli wymaganej w tym zakresie, Rada Gminy nie jest uprawniona do regulowania przedmiotowych kwestii w sposób odmienny w podejmowanej uchwale.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVIII.474.2023, we wskazanym zakresie, 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) Burmistrz Izbicy,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Izbicy