



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 marca 2024 r.

Poz. 1557



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.64.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 6 marca 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/405/24 Rady Gminy Cyców z dnia 13 lutego 2024 r.
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 XLIV/405/24 Rady Gminy Cyców z dnia 13 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Cyców.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/405/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 lutego 2024r.

W podstawie prawnej uchwały Nr XLIV/405/24 Rady Gminy Cyców 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

szczegółności” 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.

Zgodnie z § 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, wysokość stypendium szkolnego ustala się w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny, z zastrzeżeniem ust. 2 niniejszego paragrafu (ust. 1); na wysokość stypendium szkolnego mają wpływ występujące w rodzinie: 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 (ust. 2).

W § 3 ust. 3 Regulaminu postanowiono, że miesięczna wysokość stypendium socjalnego ustalana jest według poniższych zasad:

- 150% kwoty określonej w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia/słuchacza wynosi do 50% w odniesieniu do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (kolumna druga wiersz drugi tabeli),
- 120% kwoty określonej w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia/słuchacza wynosi powyżej 50% do 70% w odniesieniu do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (kolumna druga wiersz trzeci tabeli),
- 90% kwoty określonej w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia/słuchacza wynosi powyżej 70% do 100% w odniesieniu do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (kolumna druga wiersz czwarty tabeli).

W przypadku wystąpienia w rodzinie ucznia okoliczności wymienionych w ust. 2 niniejszego paragrafu, stypendium szkolne określone w sposób wskazany wyżej zwiększa się o 10 % kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, powyższe uregulowania nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty, na podstawie którego Rada winna w podjętej uchwale określić 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.

Według art. 90d ust. 1 ww. ustawy 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.

Zatem realizując kompetencję przyznaną w art. 90f ust. 1 ww. ustawy Rada Gminy powinna określić w uchwale mechanizm ustalania wysokości stypendium w zależności od indywidualnej sytuacji ucznia z uwzględnieniem kryterium „niskich dochodów na osobę w rodzinie”, a także z uwzględnieniem dodatkowych okoliczności wymienionych w ustawie. Trudna sytuacja wynikająca z niskich dochodów w rodzinie 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 przedmiotowej uchwale Rada gminy ustaliła wysokość stypendium w przyjętych przedziałach dochodowych (§ 3 ust. 3 Regulaminu) oraz wysokość podwyższenia stypendium w przypadku wystąpienia „okoliczności wymienionych w ust. 2 niniejszego paragrafu” (§ 3 ust. 4 Regulaminu).

Z literalnego brzmienia § 3 ust. 4 wynika, że organ przyznający stypendium uwzględni wystąpienie wskazanych okoliczności, o ile wystąpią one wszystkie te okoliczności. Taka regulacja nie umożliwia różnicowania wysokości stypendium w zależności od indywidualnej sytuacji ucznia.

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

Norma wyrażona w art. 90f pkt 1 tej 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.

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.

Ponadto, jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 maja 2015r., sygn. I OSK 535/15: *„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 (...), to wykonanie upoważnienia ustawowego nie może polegać na ustaleniu w uchwale konkretnych kwot stypendium w zależności od dochodu w rodzinie ucznia (...) Kwestionując powyższą regulację Wojewoda słusznie zauważył, organ stanowiący Gminy w skonstruowanej w regulaminie normie prawnej nie pozostawił Prezydentowi Miasta Ż. luzu decyzyjnego. To Prezydent, który zgodnie z art. 90m ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przyznaje świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym powinien mieć możliwość – w oparciu o uchwalone przez Radę zasady dotyczące sposobu ustalania stypendium – decydowania o konkretnej wysokości poszczególnych stypendiów. Skoro przepisy uchwały zawierającej Regulamin pozostają w oczywistej sprzeczności z delegacją ustawową zawartą w art. 90f ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, to stwierdzone uchybienie, stanowiące niewątpliwie istotne naruszenie prawa, upoważniało Wojewodę do wydania (...) rozstrzygnięcia nadzorczego”*.

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.

Stosownie do brzmienia § 2 Regulaminu pomoc materialna o charakterze socjalnym (stypendia szkolne i zasiłki szkolne) przysługuje uczniom, słuchaczom kolegiów i wychowankom szkół i placówek, o których mowa w art. 90b ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (...).

Powyższy zapis w brzmieniu „i ust. 4” jest sprzeczny z art. 90b ust. 3 ww. ustawy. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu pomoc materialna przysługuje:

- 1) uczniom szkół publicznych, niepublicznych i niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach publicznych szkół artystycznych oraz słuchaczom kolegiów pracowników służb społecznych - do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia;

2) wychowankom publicznych i niepublicznych ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych - do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki.

W art. 90b ust. 3 ww. ustawa określa zamknięty katalog osób uprawnionych do otrzymania pomocy materialnej. Ustęp 4, określający dodatkową grupę osób uprawnionych, został uchylony przez art. 2 pkt 100 lit. b ustawy z dnia 22 listopada 2018r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018r., poz. 2245) i utracił moc z dniem 1 września 2019r.

Zgodnie z treścią § 3 ust. 1 Regulaminu *wysokość stypendium szkolnego ustala się w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny, z zastrzeżeniem ust. 2 niniejszego paragrafu. Na wysokość stypendium szkolnego mają wpływ występujące w rodzinie: 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* (ust. 2).

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).

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 brzmieniem § 5 ust. 3 Regulaminu *wysokość przyznanego stypendium i okres, na jaki zostało udzielone określa decyzja wydana przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Cycowie*.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, bowiem elementy decyzji administracyjnej o przyznaniu świadczenia wynikają z art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ocenie organu nadzoru rada gminy nie jest uprawniona do stanowienia w przedmiocie obligatoryjnych składników decyzji administracyjnej, jak to uczyniono w przytoczonym zapisie uchwały.

Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (por. J. Borkowski [w:] Kodeks wstępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490), albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05 oraz z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 173/09, niepubl.).

Regulacja § 5 ust. 3 Regulaminu stanowi nie tylko przekroczenie kompetencji uchwałodawczych rady gminy, lecz również narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie może być związany taką regulacją.

Nadmieniam, że opisane wady prawne § 3 Regulaminu były już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 29 września 2022r., znak: PN-II.4131.340.2022, stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXXI/285/22 Rady Gminy Cyców z dnia 24 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Cyców oraz rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 7 września 2023r., znak: PN-II.4131.327.2023, stwierdzającego 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/405/24 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

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

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