



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 19 marca 2020 r.

Poz. 1947



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.124.2020 WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 18 marca 2020 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/85/2020 Rady Gminy Abramów z dnia 14 lutego 2020 r.  
w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów  
zamieszkałych na terenie Gminy Abramów**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/85/2020 Rady Gminy Abramów z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Abramów

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XVI/85/2020 Rady Gminy Abramów została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 lutego 2020 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481).

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 Abramów 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).

W § 4 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że *stypendium szkolne może otrzymać uczeń zamieszkały na terenie gminy Abramów spełniający kryteria, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7.09.1991 o systemie oświaty*.

Zgodnie z § 5 regulaminu, *ustala się wysokość stypendium szkolnego miesięcznie:*

*· przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia do 150 zł. netto – uczeń może otrzymać stypendium od 80% do 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych;*

*· przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 151 zł. do 300 zł. netto – uczeń może otrzymać stypendium od 80% do 180% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych;*

*· przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 301 zł. netto do wysokości kwoty o której mowa w § 4 ust. 2 regulaminu – uczeń może otrzymać stypendium od 80% do 130% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia nie wypełniają dyspozycji art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Rada Gminy Abramów 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. 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. 90d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie określonego w art. 90d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w art. 90d ust. 1 ustawy*”.

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

Jak trafnie wywiódł 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 (”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 winna określić w sposób normatywny taki sposób 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 regulujących wyczerpująco 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 jego istotne naruszenie uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto analiza § 5 regulaminu prowadzi do wniosku, że ustalone przez Radę Gminy progi dochodowe, od których zależy wysokość stypendium szkolnego, nie obejmują uczniów, których dochód na osobę w rodzinie wynosi 151 zł oraz 300 zł. Dla tej grupy uczniów Rada nie wyznaczyła zatem sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego.

Realizując upoważnienie ustawowe, Rada Gminy winna ustalić sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego tak, aby organ stosujący przepisy regulaminu wiedział, w jakiej konkretnie wysokości należy je ustalić. Brak jasnych zasad ustalania wysokości stypendium szkolnego dla uczniów, których dochód w rodzinie wynosi 151 zł. oraz 300 zł. powoduje, że regulamin nie wypełnia zakresu upoważnienia ustawowego.

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.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) 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 obciążona również innymi istotnymi wadami prawnymi.

Zgodnie z § 6 ust. 2 regulaminu, *stypendium szkolne może być udzielane uczniom szkół ponadgimnazjalnych (do ukończenia realizacji obowiązku szkolnego) oraz słuchaczom, także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania w tym opłaty za internat oraz opłat za przejazdy z miejsca zamieszkania do szkoły i z powrotem.*

Powyższy zapis modyfikuje treść art. 90d ust. 4 ww. ustawy, zgodnie z którym stypendium szkolne może być udzielane uczniom szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczom kolegiów, o których mowa w ust. 3, także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania.

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 (por. m.in. 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).

Jak stanowi § 10 ust. 1 regulaminu, *do wniosku o przyznanie stypendium szkolnego należy dołączyć dokumenty potwierdzające okoliczności, o których mowa w § 4 ust. 1 regulaminu, zaświadczenia lub oświadczenia o uzyskiwanym dochodzie rodziny jak również zaświadczenie potwierdzające statut ucznia (słuchacza).*

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

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 uchwale.

W § 14 regulaminu Rada Gminy przyjęła, że *postępowanie w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej z urzędu uwarunkowane jest wyrażeniem zgody na wszczęcie tego postępowania.*

Zgodnie z art. 90n ust. 3 ustawy o systemie oświaty, świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznane z urzędu.

Przepis ten nie uzależnia przyznania świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym od zgody na wszczęcie tego postępowania. Tym samym przedmiotowa regulacja uchwały nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawnych.

W § 16 regulaminu Rada Gminy określiła zasady wstrzymania lub cofnięcia stypendium szkolnego.

W ocenie organu nadzoru regulacje przedmiotowe regulacje regulaminu wykraczają poza upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty i zostały unormowane w art. 90o ustawy o systemie oświaty.

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 nie oznacza to 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 § 17 regulaminu, w sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie przepisy rozdziału 8a ustawy o systemie oświaty oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

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 potwierdzają wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Go 8/19 oraz z dnia 5 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Go108/19.

W załączniku Nr 2 do uchwały Rada Gminy określiła wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego (zasiłku szkolnego).

Analiza przedmiotowego wzoru wniosku prowadzi do stwierdzenia, że zakres danych wymaganych w tym wniosku wykracza poza zakres danych określonych w art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Jak już wspomniano, zgodnie z tym przepisem wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: imię i nazwisko ucznia i jego rodziców (pkt 1), miejsce zamieszkania ucznia (pkt 2); dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5 (pkt 3); pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna (pkt 4).

Tym samym określony w załączniku do uchwały zakres danych o dochodach rodziny ucznia oraz wymóg wskazania adresu zameldowania na pobyt stały wnioskodawcy nie znajdują uzasadnienia prawnego.

Przepisy ustawy o systemie oświaty nie dają podstawy do formułowania warunków, co do których ustalenia niezbędne byłyby szczegółowe informacje dotyczące osób tworzących wspólnie z wnioskodawcą gospodarstwo domowe czy też osoby wnioskodawcy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/85/2020 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 Abramów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Abramów