



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 12 sierpnia 2025 r.

Poz. 3754

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.46.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały nr XVIII/112/2025 Rady Gminy Waganiec z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Waganiec.

UZASADNIENIE

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Gminy Waganiec działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - dalej usg, oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750 ze zm. - dalej uso) podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Waganiec.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 2 lipca 2025.

Zawiadomieniem z 25 lipca 2025 znak: WNK.IV.4131.46.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały na które gmina nie zajęła stanowiska.

Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 90f pkt 1 u.s.o. „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 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”. Zestawienie regulacji art. 90f z regulacją art. 90d i art. 90e u.s.o. daje podstawy do zawężenia przedmiotowego regulacji w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym do strony formalnej, tj. do wyznaczenia sposobu ustalenia wysokości stypendium szkolnego, formy udzielenia takiego stypendium, trybu i sposobu udzielenia stypendium szkolnego oraz trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego (por. wyrok NSA z 2.04.2014 r., I OSK 99/14). Przez użyte w art. 90f ustawy pojęcie „

tryb i sposób udzielania" stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego należy rozumieć nic innego jak określenie pewnych wymogów i koniecznych czynności, jakie należy wykazać i podjąć w celu uzyskania prawa do świadczenia pomocowego i jego realizacji. W odniesieniu do „trybu” chodzi o konkretne działania dokonywane w toku danego postępowania, przepisy procedury, określony wariant jej realizacji, zaś „sposób” to metoda czy forma tego działania. Skoro chodzi tu o udzielenie stypendium lub zasiłku, do których te zwroty się odnoszą, to innymi słowy rada gminy uprawniona jest do określenia sposobu procedowania i formy działania w toku postępowania związanego z przyznaniem tych świadczeń (por. wyrok NSA z 6.05.2014 r., I OSK 338/14).

Z analizy rozdziału 2 § 2 regulaminu nie wynika, czy przy ustalaniu kryterium wysokości miesięcznego stypendium szkolnego prawodawca lokalny wziął pod uwagę także wystąpienie „innych okoliczności” o których mowa w art. 90d ust.1 u.s.o. W ocenie organu nadzoru nie jest to prawidłowa realizacja delegacji wynikającej z art. 90f ust.1 u.s.o. Przepis ten uprawnia radę gminy do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, wskazanych w art. 90d ust. 1 u.s.o. Właściwa realizacja kompetencji rady gminy powinna wskazywać organowi wykonawczemu sposób ustalania wysokości stypendium zarówno w oparciu o kryterium sytuacji materialnej ucznia, jak również sytuacji, kiedy wystąpią „inne okoliczności”.

Jak słusznie zauważył WSA w wyroku z dnia 8.05.2014 r. II SA/Rz 110/14 „Przepis art. 90d ust. 1 u.s.o. wyróżnia dwie przesłanki przyznania stypendium : spełnienie kryterium niskich dochodów na osobę w gospodarstwie domowym oraz występowanie trudnej sytuacji rodzinnej (...)”. Obydwa kryteria - kryterium dochodowe i którekolwiek lub kilka jednocześnie spośród przyczyn, mieszczących się w pojęciu tzw. trudnej sytuacji rodzinnej, muszą być spełnione łącznie”. W wyroku z 16.01.2007 r., IV SA/GI 972/05 WSA określił, że „ (...) działając w oparciu o normę kompetencyjną określoną w art. 90f pkt 1 u.s.o., rada gminy jest uprawniona do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, jednakże przy uwzględnieniu zarówno przedziału kwotowego, o którym mowa w art. 90d ust. 9, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie określonego w art. 90d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o których mowa w art. 90d ust. 1 u.s.o. Należy zauważyć, że poszczególne grupy miesięcznych wysokości stypendium określone w § 2 tabeli wzajemnie się nakładają. Wysokość miesięcznego stypendium szkolnego wynosi bowiem od 80% do 200 % w I-szej grupie, od 80% do 150 % w II-giej i od 80 % do 120 % kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323), wobec czego możliwe jest przyznanie wyższej wysokości stypendium osobie, która ma wyższy dochód i np. została zakwalifikowana do III-ciej grupy pod względem dochodu, niż osobie z niższym dochodem wskazanym w grupie I-szej.

W § 3 pkt 3 regulaminu rada gminy postanowiła, że „Stypendium szkolne może być udzielone w formie (...) oraz słuchaczy kolegów (...)”. Przepis art. 90d ust.4 u.s.o. odwołując się do ust.3 tego przepisu stanowi, że chodzi o słuchaczy kolegów pracowników służb społecznych. Wobec powyższego rada gminy mogła przekroczyć swoje kompetencje, bowiem w drodze uchwały tj. aktem niższego rzędu, zmieniła zapis ustawy - aktu wyższego rzędu dokonując tym samym modyfikacji art. 90d ust.4 u.s.o. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądownoadministracyjnym modyfikacje regulacji ustawowych oraz ich uzupełnianie przez przepisy gminne są niezgodne z zasadami legislacji (por. wyroki NSA z 30.01.2003 r., II SA/Kr 1831/02, z 14.10.1999 r., II SA/Wr 1179/98).

Nadto zgodnie z art. 90d ust. 5 u.s.o. rada gminy przyjęła w § 3 pkt 4 fakultatywną formę stypendium szkolnego. Stąd też, o ile rada gminy w § 3 pkt 4 regulaminu przewidziała formę przyznania stypendium szkolnego, o tyle w § 5 nie przewidziała sposobu udzielania świadczenia pieniężnego do czego była zobowiązana zgodnie z art. 90f pkt 3 u.s.o. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Wszystkie kwestie określone w przepisie art. 90f u.s.o. składają się na treść regulaminu.

Wskazać również należy, że w przepisie § 3 pkt 1-3 organ stanowiący używa sformułowania „w szczególności” co oznacza, że zawarte tam regulacje mają charakter otwarty, a nie zamknięty. Rada gminy powinna w sposób wyczerpujący rozwinąć formę całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym czy całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania.

Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 8.05.2014 r., IV SA/Wr 826/13, wyrażenie „w szczególności” pozwala stosującemu tego rodzaju prawo tworzyć określoną formę w zależności od potrzeb. Można zatem w pełnym zakresie odnieść tu rozważania organu nadzoru dotyczące istoty upoważnienia ustawowego, do konieczności jego zrealizowania w całości i niewychodzenia poza jego zakres”.

Ostatni problem, na który organ nadzoru zwraca uwagę to treść § 5 ust. 1-3. Należy podkreślić, że pomoc udzielana na podstawie art. 90d u.s.o. ma charakter bezpośredni, nie może być zatem uzależniona od uprzedniej zapłaty przez wnioskodawcę kosztów zakupionych usług lub rzeczy, ponieważ brak w tym zakresie podstawy prawnej. Oznacza to, że rada nie może ustalać w regulaminie udzielania pomocy materialnej, że będzie refundowała wydatki poniesione przez wnioskodawcę na podstawie przedłożonych dokumentów, jeżeli refundacja ta wprowadzana jest na zasadzie wyłączności. Taki sposób udzielania stypendium nie jest zgodny z formą określoną w art. 90d ust. 2-5 w zw. z art. 90f pkt 2 u.s.o.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 4.11.2014 r., IV SA/GI 181/14, wskazano, iż „ (...) stypendium ma być udzielone uczniowi w celu umożliwienia poniesienia wydatków, gdyż zwraca się o taką pomoc właśnie z tego powodu, że znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i nie dysponuje środkami finansowymi. W związku z tym, przepisy dotyczące udzielenia pomocy poprzez refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków byłyby dopuszczalne tylko wówczas, gdyby rada pozostawiła do wyboru wnioskodawcy taki sposób udzielenia, wybranej formy świadczenia ” (podobnie w wyrokach WSA z 27.10.2010 r., I SA/Wa 754/10, z 1.08.2013 r., IV SA/GI 893/12, z 21.10.2013 r., IV SA/GI 894/12.

Również w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 24.06.2020 r., IV SA/Po 96/20 zwrócono uwagę, że „ (...) istota udzielenia stypendium szkolnego sprowadza się do tego, że pomoc ta nie może być uzależniona od konieczności uprzedniego kredytowania przez ubiegającego się o nią ucznia. Pokrycie kosztów powinno nastąpić poprzez ich bezpośrednią zapłatę na rzecz podmiotu udzielającego świadczenia, objętego tą formą pomocy (np. podmiotu udzielającego zakwaterowania) bądź też w sposób uzgodniony z wnioskodawcą, co w takim przypadku nie wyklucza możliwości refundacji poniesionych uprzednio przez niego wydatków. Skoro zaś zaskarżony przepis przewiduje udzielenie stypendium wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90d ust. 3 w zw. z art. 90f ust. 2 u.s.o.” (podobnie w wyrokach WSA z 1.08.2013 r., II SA/OI 893/12, z 4.11.2014 r., IV SA/GI 181/14, z 4.10.2018 r., VIII SA/Wa 371/18.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Szybel