



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 października 2022 r.

Poz. 4725



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.344.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 4 października 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIII/374/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Opole Lubelskie.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/374/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Opole Lubelskie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/374/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały Nr XLIII/374/2022 powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915, 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 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, 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 Miejską w Opolu Lubelskim 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 § 6 regulaminu przyjętego przedmiotową uchwałą postanowiono, że *przyznane stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 o świadczeniach rodzinnych i nie może przekraczać 200% tej kwoty (ust. 1). W zależności od sytuacji materialnej rodziny, w której zamieszkuje uczeń, ustala się wysokość stypendium szkolnego miesięcznie:*

- 1) *przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia do 200 zł – od 90% do 200% kwoty, o której mowa w ust. 1;*
- 2) *przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 200 zł – od 80% do 150% kwoty, o której mowa w ust. 1 (ust. 2).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie wypełniają upoważnienia z art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Rada Miejska nie określiła bowiem w wymaganym zakresie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, *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.*

Ustawodawca przekazując radzie 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.

Rada Miejska 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. akt IV SA/Gl 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”* (por. także wyrok NSA z dnia 28 maja 2015r. sygn. I OSK 535/15).

Rada Miejska nie określiła sposobu ustalania wysokości stypendium w zależności od wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 90d 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 w całości.

Uchwała jest obarczona także innymi wadami prawnymi.

Zgodnie z § 2 regulaminu, *świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na wniosek rodziców ucznia, pełnoletniego ucznia lub odpowiedniego dyrektora szkoły.*

Ustawa o systemie oświaty stanowi w art. 90n ust. 2 i 3, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia lub na wniosek odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2 (ust. 2); świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu (ust. 3).

Tym samym w regulaminie w sposób nieuprawniony pominięto możliwość przyznania świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym z urzędu.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W § 9 regulaminu stanowi, że *do wniosku o przyznanie stypendium szkolnego należy dołączyć zaświadczenie lub oświadczenie o wysokości dochodów członków rodziny zamieszkujących wspólnie z uczniem, z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania.*

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.

Jak stanowi 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 ustawy postanowiono 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.

Z przytoczonych wyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż kwestia obligatoryjnych elementów wniosku o przyznanie stypendium szkolnego oraz wymaganych załączników do wniosku została szczegółowo uregulowana w ustawie o systemie oświaty. Rada Miejska nie została upoważniona do modyfikacji przytoczonych przepisów ustawowych w podejmowanej uchwałie.

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.

Jak stanowi § 12 ust. 1 regulaminu, *stypendium szkolne przyznawane jest na okres nie dłuższy niż od września do czerwca w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów na okres nie dłuższy niż od października do czerwca w danym roku szkolnym.*

Treść niniejszej regulacji stanowi modyfikację art. 90d ust. 10 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem, stypendium szkolne jest przyznawane na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 10 miesięcy w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych - na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 9 miesięcy w danym roku szkolnym.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) zauważył, 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 Miejska nie jest władna modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95).

Powyższe uwagi należy odnieść również do następujących postanowień regulaminu, stanowiących modyfikację bądź powtórzenie regulacji ustawowych:

- § 5 ust. 1 i 2 – stanowią modyfikację art. 90d ust. 1, ust. 7-8 i ust. 12-13 ustawy o systemie oświaty;
- § 6 ust. 1 – stanowi powtórzenie art. 90d ust. 9 ustawy o systemie oświaty;
- § 7 ust. 2 – stanowi powtórzenie art. 90d ust. 4 ustawy o systemie oświaty;
- § 9 ust. 2 – stanowi modyfikację art. 90d ust. 8 ustawy o systemie oświaty;
- § 12 ust. 2 – stanowi powtórzenie art. 90d ust. 11 ustawy o systemie oświaty;
- § 14 ust. 1 – stanowi powtórzenie art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty;
- § 14 ust. 3 – stanowi powtórzenie art. 90e ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/374/2022 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 Opola Lubelskiego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim