



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 października 2024 r.

Poz. 5068



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.365.2024

z dnia 25 października 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/27/2024 Rady Gminy Borki z dnia 26 września 2024 r.
w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów
zamieszkałych na terenie Gminy Borki.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/27/2024 Rady Gminy Borki z dnia 26 września 2024 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Borki.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/27/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Borki przyjęła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Borki, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750, 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.

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 Gminy Borki 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 § 2 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, przyjęto, że *miesięczna wysokość stypendium szkolnego ustalana jest według poniższych zasad:*

- 1) *100% 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 do 65% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.*
- 2) *80% 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 65% do 100% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.*

Stosownie zaś do treści § 2 ust. 4 Regulaminu *„W przypadku wystąpienia w rodzinie ucznia przynajmniej dwóch okoliczności z wymienionych w § 2 ust. 1, stypendium szkolne określone w sposób wskazany wyżej zwiększa się o 10% 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 powyższe regulacje nie wypełniają upoważnienia z art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty. W celu prawidłowego wypełnienia tego upoważnienia Rada Gminy winna określić metody i mechanizmy ustalenia wysokości stypendium w taki sposób, aby wynikała z nich 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”.*

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.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do wprowadzania ograniczenia, iż konieczne jest wystąpienie jednocześnie przynajmniej dwóch wymienionych w ustawie okoliczności, dla podwyższenia wysokości stypendium szkolnego.

Takie uregulowanie stoi w sprzeczności z wolą ustawodawcy, który w art. 90d ust. 1 wskazał, iż 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.

Ustawodawca przekazując radzie gminy 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.

Tymczasem w przedmiotowym Regulaminie postanowiono, że organ przyznający stypendium uwzględni wystąpienie okoliczności wymienione w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, o ile wystąpią nie mniej niż dwie takie okoliczności.

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

Przyjęta regulacja nie określa sposobu ustalenia wysokości stypendium w przypadku wystąpienia jednej z okoliczności wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, tymczasem przepis 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.

Innymi słowy, określając sposób ustalenia wysokości stypendium Rada jest zobligowana do uwzględnienia także sytuacji, gdy zaistnieje nawet jedna z wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy okoliczności oprócz wystąpienia trudnej sytuacji materialnej w rodzinie 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 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.*”.

Przedmiotowa uchwała nie zawierając postanowień wyczerpująco regulujących sposób ustalenia wysokości stypendium w zależności od wystąpienia 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.

W § 2 ust. 2 Regulamin stanowi, że: „*Wysokość stypendium szkolnego uzależniona jest od liczby wniosków w danym roku szkolnym i od wysokości otrzymanej dotacji celowej z budżetu państwa, zachowaniem zasady wynikającej z art. 90d ust. 9 ustawy tj. stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i nie może przekraczać miesięcznie 200% 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 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.

Zauważyć również należy, że postanowienia § 2 ust. 2 Regulaminu stanowią nieuprawnioną ingerencję w materię regulowaną ustawowo. Zgodnie z art. 90d ust. 9 ustawy o systemie oświaty, stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i nie może przekraczać miesięcznie 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Stosownie do § 7 ust. 10 Regulaminu „*stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego.*”

Zgodnie zaś z § 9 ust. 2 Regulaminu „*w przypadku ustania przyczyn uzasadniających udzielenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym, odpowiednio rodzice/opiekunowie prawni ucznia, pełnoletni uczeń lub dyrektor szkoły, do której uczęszcza uczeń, są obowiązani zawiadomić w ciągu 7 dni organ wydający decyzję o udzieleniu świadczenia.*”

W ocenie organu nadzoru regulacje § 7 ust. 10 oraz § 9 ust. 2 Regulaminu wykraczają poza upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Ustawodawca postanowił w art. 90o ust. 1 ustawy o systemie oświaty, 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).

W art. 90o ustawa 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 tym zakresie 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 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 1 do uchwały Rada określiła wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego.

We wzorze wniosku zawarto zapisy dotyczące oświadczeń składanych przez wnioskodawcę (pkt VIII) w tym m. in. oświadczenie w brzmieniu: „*Uprzedzony o odpowiedzialności potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych we wniosku*”.

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 VI/27/2024 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

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Borki
- 2) Wójt Gminy Borki