



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 lipca 2025 r.

Poz. 3630



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.203.2025

Lublin, dnia 28 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/81/2025 Rady Gminy Grabowiec z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Grabowiec.

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/81/2025 Rady Gminy Grabowiec z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Grabowiec.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/81/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 lipca 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Grabowiec przyjęła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Grabowiec. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r. poz. 881). 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 Grabowiec 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 rozdziału III Regulaminu zatytułowanego: „Sposób ustalenia wysokości stypendium szkolnego” przyjęto, że: „Określa się miesięczną wysokość stypendium szkolnego:

- 1) *dochód miesięczny do 30% kryterium dochodowego - wysokość stypendium do 200% kwoty o której mowa w art. 6 ust.2 pkt. 2 ustawy oświadczeniach rodzinnych;*
- 2) *dochód miesięczny powyżej 30 % do 60 % kryterium dochodowego – wysokość stypendium do 100% kwoty, o której mowa w art. 6 ust.2 pkt. 2 ustawy oświadczeniach rodzinnych;*
- 3) *dochód miesięczny powyżej 60 % kryterium dochodowego – wysokość stypendium do 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust.2 pkt. 2 ustawy oświadczeniach 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.

Wysokość stypendium została określona w trzech przedziałach kwotowych i zróżnicowana w zależności od miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia, z pominięciem wpływu na tę wysokość okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. W uchwale brak jest jakichkolwiek postanowień regulujących, w jaki sposób wystąpienie okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy wpływa na wysokość stypendium szkolnego.

Prawidłowa realizacja kompetencji przyznanej Radzie Gminy powinna polegać na normatywnym ustaleniu sposobu ustalania wysokości stypendium zarówno w uzależnieniu od sytuacji materialnej ucznia, jak również w zależności od wystąpienia w rodzinie ucznia "innych okoliczności", o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Go 271/18 stwierdził, że „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 uzależnieniu wysokości stypendium jedynie od kryterium dochodowego w rodzinie ucznia. Realizując upoważnienie z art. 90f u.s.o., rada gminy powinna określić 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 u.s.o. (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 26 października 2017 r., II SA/Go 828/17, CBOSA).”

Podobnie, w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Go 168/18 WSA w Gorzowie Wielkopolskim podkreślił, że „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.”

W przedmiotowej uchwale Nr XV/81/2025 Rady Gminy Grabowiec pominięto konieczność określenia mechanizmu ustalania wysokości stypendium w zależności od wystąpienia dodatkowych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Brak jest w uchwale jakichkolwiek postanowień regulujących, w jaki sposób wystąpienie okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy wpływa na wysokość stypendium przysługującego uczniom.

Powyższe uregulowania stoją 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. Podjęta w wykonaniu przyznanego upoważnienia uchwała rady gminy powinna wskazywać organowi wykonawczemu sposób ustalania wysokości stypendium zarówno na podstawie kryterium sytuacji materialnej ucznia, jak również w sytuacji, kiedy wystąpią „inne okoliczności” o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze gminy.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Dotyczy to zwłaszcza aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

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 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 istotne naruszenie prawa.

Uchwała jest obciążona także innymi wadami prawnymi.

W § 3 pkt 1 Regulaminu wskazano, że: „O stypendium szkolne może ubiegać się uczeń, jeżeli miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia uprawniająca do ubiegania się o stypendium szkolne nie może być większa niż kwota, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej a w szczególności, gdy w rodzinie 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.”

W ocenie organu nadzoru 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.

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 1992r., 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).

Stosownie do § 12 Regulaminu „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie przepisy ustawy o systemie oświaty.”

Zdaniem 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.

Przepisu § 12 Regulaminu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć trzeba, że 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 (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), 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 – powszechnie obowiązujące przepisy ustawy o systemie oświaty. Tym samym Rada przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawą.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, por. także wyrok z dnia 2 października 2013r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13).

Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Go 8/19.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/81/2025 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) Wójt Gminy Grabowiec
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Grabowiec