



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 sierpnia 2025 r.

Poz. 3818



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.224.2025

Lublin, dnia 19 sierpnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/101/2025 Rady Gminy Potok Górny z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Potok Górny.

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 XVI/101/2025 Rady Gminy Potok Górny z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Potok Górny.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został m.in. 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 granicę 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.

W rozdziale 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały, zatytułowanym: "Sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego" w § 10 postanowiono, że wysokość stypendium szkolnego uzależniona jest od miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia oraz występowania okoliczności, o których mowa w § 9 pkt 1 (ust. 1). Wysokość stypendium szkolnego oblicza się w oparciu o kwotę, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (ust. 2). 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 (ust. 3).

Zgodnie z § 10 ust. 4 Regulaminu, *w zależności od sytuacji materialnej rodziny, w której zamieszkuje uczeń, ustala się wysokość stypendium szkolnego miesięcznie:*

- 1) *80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, jeżeli miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie wyniesie nie mniej niż 80% kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej;*
- 2) *120% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, jeżeli miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie wyniesie nie mniej niż 70% kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej;*
- 3) *150% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, jeżeli miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie wyniesie nie mniej niż 50% kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej;*
- 4) *200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, jeżeli miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie wyniesie mniej niż 50% kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej.*

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty, na podstawie którego Rada winna w podjętej uchwale określić 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.

Z przyjętej regulacji wynika, że Rada Gminy, w ramach kompetencji do określania sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego, ustaliła konkretną wysokość stypendium dla czterech wyodrębnionych grup uczniów.

Zdaniem organu nadzoru z przepisu kompetencyjnego nie wynika możliwość określenia wysokości stypendium. Ustawodawca upoważnił Radę Gminy do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium, a więc wytycznych, w oparciu o które nastąpi ostatecznie ustalona wysokość stypendium przy uwzględnieniu innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Wysokość stypendium powinna zatem zostać zindywidualizowana dopiero na etapie wydawania decyzji administracyjnej. Określenie wysokości stypendium w uchwale uniemożliwia uwzględnienie okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy i dostosowanie wysokości stypendium do konkretnej sytuacji. Możliwość taka została zagwarantowana przez ustawodawcę poprzez z jednej strony upoważnienie Rady Gminy wyłącznie do określenia zasad, w oparciu o które będzie ustalana wysokość stypendium, a z drugiej strony poprzez wskazanie, że w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (art. 90n ust. 1 ustawy). Ograniczenie wprowadzone w uchwale ma wpływ na kształt przyszłych decyzji wydawanych w sprawie przyznania stypendium, bowiem nie pozwala organowi prowadzącemu postępowanie administracyjne na uwzględnienie okoliczności, o których mowa w art. 90d

ust. 1 ustawy, ale także na różnicowanie wysokości stypendium w zależności od sytuacji materialnej. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z wolą ustawodawcy 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% tej kwoty (art. 90d ust. 9 ustawy), możliwe jest zatem przyznanie stypendium w wysokości pomiędzy 80% a 200% wskazanej kwoty.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy ustaliła wysokość stypendium uwzględniając jedynie przyjęte miesięczne wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia (§ 10 ust. 3 oraz ust. 4 pkt 1-4 Regulaminu). Przedmiotowa regulacja nie przewiduje różnicowania wysokości stypendium w zależności od indywidualnej sytuacji ucznia (w §10 ust. 1 zawarto jedynie odesłanie do § 9 ust. 1).

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 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 wyroku z dnia 28 maja 2015r., sygn. I OSK 535/15, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął zaś, że: *„Zgodzić należy się z organem nadzoru, że w §2 ust. 2 regulaminu (...), 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”.*

W przedmiotowej uchwale 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 Sławatycze. 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.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także innymi wadami prawnymi.

W § 12 ust. 7 Rada przyjęła, że: "Do obliczenia dochodu na osobę w rodzinie, uprawniającego do ubiegania się o pomoc materialną o charakterze socjalnym stosuje się zasady określone w art. 8 ust. 3-13 ustawy o pomocy społecznej".

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 90d ust. 8 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym miesięczna wysokość dochodu, o której mowa w ust. 7 jest ustalana na zasadach określonych w art. 8 ust. 3-13 ustawy, o której mowa w ust. 7, z tym że do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej, o których mowa w art. 90c ust. 2 i 3 (podkreślenie moje),

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

We wzorze wniosku o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego, stanowiącym załącznik nr 1 do Regulaminu, w części VIII pkt 3 wzoru wniosku, zawarto zapis: "Jestem świadoma/świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych danych zawartych we wniosku".

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta 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 oświadczenia składanego 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.

Powyższa argumentacja przesądza również o wadliwości analogicznych postanowień zawartych we wzorze wniosku o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie zasiłku szkolnego stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu, w części VII pkt 4 wzoru wniosku.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/101/2025 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 Potok Górny
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Potok Górny