



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 sierpnia 2025 r.

Poz. 3831



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.226.2025

Lublin, dnia 20 sierpnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały nr XVI/94/2025 Rady Gminy Abramów z dnia 21 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Abramów.

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/94/2025 Rady Gminy Abramów z dnia 21 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Abramów.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 lipca 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991r. 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.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z § 4 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, przyznane 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 (Dz. U. z 2024 r., poz. 323 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o świadczeniach rodzinnych” - kwota zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia – i nie może przekraczać 200 % tej kwoty.

Jak stanowi § 4 ust. 2 regulaminu, *"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 400 zł – od 100 % do 200 % kwoty, o której mowa w ust. 1;*
- 2) przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 400 zł do 823 zł – od 100 % do 180 % kwoty, o której mowa w ust. 1".*

W § 4 ust. 3 regulaminu przyjęto, że *"w przypadku uzyskiwania dochodów na osobę w rodzinie ucznia w wielkościach określonych w ust. 2, w rodzinach w których dwoje rodziców lub więcej niż jedno dziecko jest dotkniętych choćby jednym ze zjawisk wymienionych w § 3 ust. 1 uchwały, albo rodzina nie posiada jednego lub dwojga rodziców – stypendium na ucznia w takiej rodzinie przysługuje w wysokości wynikającej z wyższego (najbliższego) przedziału procentowego, określonego w ust. 2".*

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.

Według art. 90d ust. 1 ww. ustawy 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.

Zatem realizując kompetencję przyznaną w art. 90f pkt 1 ww. ustawy Rada powinna określić w uchwale mechanizm ustalania wysokości stypendium w zależności od indywidualnej sytuacji ucznia z uwzględnieniem kryterium "trudnej sytuacji materialnej", a także z uwzględnieniem dodatkowych okoliczności wymienionych w ustawie.

Upoważnienie rady do określenia 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 była uprawniona i zarazem zobowiązana do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, przy uwzględnieniu zarówno przedziału kwotowego, o którym mowa w art. 90d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, określonego w art. 90d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w cyt. ustawy.

Tymczasem w przyjętej uchwale Rady Gminy Abramów ustalono wysokość stypendium w przyjętych przedziałach dochodowych (§ 4 ust. 2 Regulaminu) oraz wysokość podwyższenia stypendium w przypadku, gdy "w rodzinach w których dwoje rodziców lub więcej niż jedno dziecko jest dotkniętych choćby jednym ze zjawisk wymienionych w § 3 ust. 1 uchwały, albo rodzina nie posiada jednego lub dwojga rodziców" (§ 4 ust. 3 Regulaminu).

Z brzmienia przytoczonej regulacji wynika, że organ przyznający stypendium uwzględni wystąpienie wskazanych okoliczności, o których mowa w przepisach ustawy, pod warunkiem, że będą one dotyczyły jednocześnie obydwójga rodziców lub więcej niż jednego dziecka, bądź w sytuacji gdy rodzina nie posiada jednego lub dwojga rodziców.

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

Norma wyrażona w art. 90f pkt 1 tej 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.

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."

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego.

Zatem realizując upoważnienie z ustawy o systemie oświaty, Rada 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 ustawie.

Ponadto, jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 maja 2015 r., sygn. I OSK 535/15: "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 (...), to wykonanie upoważnienia ustawowego nie może polegać na ustaleniu w uchwale konkretnych kwot stypendium w zależności od dochodu w rodzinie ucznia (...) Prezydent, który zgodnie z art. 90m ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przyznaje świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym powinien mieć możliwość - w oparciu o uchwalone przez Radę zasady dotyczące sposobu ustalenia stypendium - decydowania o konkretnej wysokości poszczególnych stypendiów. Skoro przepisy uchwały zawierającej Regulamin pozostają w oczywistej sprzeczności z delegacją ustawową zawartą w art. 90f ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, to stwierdzone uchybienie, stanowiące niewątpliwie istotne naruszenie prawa, upoważniało Wojewodę do wydania (...) rozstrzygnięcia nadzorczego".

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.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne wady prawne.

Jak stanowi § 3 ust. 1 regulaminu, *"stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w sytuacji gdy w rodzinie ucznia, słuchacza lub wychowanka występuje jedna lub więcej przesłanek określonych w art. 90d ust. 1 ustawy"*.

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).

Zgodnie z § 6 ust. 3 regulaminu *"w przypadku niedostarczenia dokumentów stanowiących podstawę wypłaty stypendium w formie pokrycia kosztów, o których mowa w § 6 ust. 1 regulaminu, wójt gminy wydaje decyzję o wygaśnięciu decyzji przyznającej stypendium, w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego"*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, które nie daje radzie podstawy do regulowania w podejmowanej uchwale instytucji postępowania administracyjnego.

Wzruszenie decyzji przyznającej stypendium może nastąpić w odpowiednim trybie określonym przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Jednocześnie ustawodawca określa w art. 90o 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).

Przepis art. 90o ustawy precyzyjnie reguluje 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.

W § 8 ust. 1 regulaminu przyjęto, że *"do wniosku o przyznanie stypendium szkolnego należy dołączyć zaświadczenia lub oświadczenia 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.

W myśl 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 ustawa stanowi 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. Rada nie została upoważniona do modyfikacji przytoczonych przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale.

Jak stanowi § 8 ust. 2 regulaminu, *"do obliczenia dochodu na osobę w rodzinie, uprawniającego do ubiegania się o stypendium szkolne stosuje się zasady określone w art. 8 ust. 3-13 ustawy o pomocy społecznej". 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 dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

Zgodnie z treścią § 9 ust. 2 regulaminu, *"Wójt Gminy Abramów wydaje też decyzje administracyjne w innych sprawach dotyczących pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty"*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest pozbawiona podstaw prawnych.

Z przepisów ustawy o systemie oświaty wynika bezpośrednio, że w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (art. 90n ust. 1 ustawy).

W myśl art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zgodnie zaś z treścią art. 90c ust. 2 ustawy, świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są stypendium szkolne i zasiłek szkolny.

Ustawodawca nie wymienia żadnych innych form czy świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów. Z tego względu zapis o wydawaniu decyzji administracyjnych *"w innych sprawach dotyczących pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty"* jest normatywnie zbędny.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/94/2025 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 Abramów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Abramów