



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 września 2025 r.

Poz. 4219



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.258.2025

Lublin, dnia 24 września 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/97/25 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kazimierz Dolny

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/97/25 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kazimierz Dolny

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/97/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym przyjęła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kazimierz Dolny. Regulamin stanowi Załącznik Nr 1 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, 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 Miejską uchwała nie określa - wskazanego w pkt 1 tego przepisu - sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

W § 4 ust. 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, przyjęto, że *wysokość stypendium szkolnego, ustalona na zasadach określonych w ust. 3 i 4 może być zwiększona miesięcznie o 10% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w przypadku wystąpienia w rodzinie uprawnionego co najmniej dwóch okoliczności, o których mowa w ust. 1.*

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do wprowadzania ograniczenia, iż konieczne jest wystąpienie jednocześnie co najmniej dwóch wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty okoliczności, dla podwyższenia kwoty stypendium szkolnego.

Ponadto, zapis dotyczący jedynie możliwości zwiększenia stypendium (posłużenie się w uchwale sformułowaniem: "może być") nie stanowi sposobu ustalania stypendium (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2015r. sygn. I OSK 535/15).

Powyższe uregulowanie pozostaje w sprzeczności z wolą ustawodawcy, który w art. 90d ust. 1 ww. ustawy 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 może uwzględnić wystąpienie okoliczności wymienionych 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.

Norma wyrażona w pkt 1 art. 90f tej ustawy nakazuje określenie w uchwale rady gminy stanowiącej regulamin udzielania pomocy materialnej dla uczniów sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego. Określając ten element regulaminu rada gminy powinna mieć na uwadze sytuację materialną uczniów i ich rodzin oraz okoliczności wymienione w art. 90d ust. 1 przedmiotowej ustawy.

Wprowadzając w regulaminie ograniczenie polegające na ustaleniu, że dopiero wystąpienie co najmniej dwóch spośród wymienionych w ustawie może spowodować zwiększenie wysokości miesięcznej stypendium, Rada nie wypełnia zakresu udzielonego jej upoważnienia. 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 kryterium dochodowego.

Określenie przez radę gminy w regulaminie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego powinno umożliwiać ustalenie wysokości stypendium 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, określając sposób ustalania wysokości tego świadczenia, powinna zgodnie z art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty zróżnicować kryteria zależnie od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz którejkolwiek z okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ww. ustawy.

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 art. 90f ustawy o systemie oświaty, Rada Miejska 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.

Rada na podstawie powołanych przepisów jest zobligowana do wskazania w jaki sposób występująca w rodzinie ucznia którakolwiek z okoliczności wymienionych przez ustawodawcę, będzie miała wpływ na sposób ustalania wysokości stypendium.

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.

Nadmieniam, iż powyższe stanowisko organu nadzoru zostało wyrażone

m. in. w rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody Lubelskiego z dnia 27 stycznia 2022 r. znak: PN-II.4131.18.2022, z dnia 10 lipca 2023 r. znak: PN-II.4131.256.2023 i z dnia 25 października 2024 r. znak: PN-II.4131.365.2024.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 4 ust. 1 Regulaminu wskazano, że: *„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.”*

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 2003r. 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 treścią § 9 Regulaminu, „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.

Powyższą argumentację należy odnieść również do treści pkt 3 wniosku o przyznanie stypendium szkolnego (zaświadczenia), stanowiącego Załącznik Nr 2 do uchwały.

Jak stanowi § 13 Regulaminu, „w sprawach nie uregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie przepisy rozdziału 8A ustawy o systemie oświaty oraz Kodeksu postępowania administracyjnego”.

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 § 13 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 oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. 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 XIV/97/25 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) Burmistrz Kazimierza Dolnego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym