



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 sierpnia 2022 r.

Poz. 5267

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.741.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 348(XLIII)22 Rady Gminy Poraj z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj, w całości, jako sprzecznej z art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 lipca 2022 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 348(XLIII)22 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj*, dalej jako: „Regulamin”.

Załączniki do Regulaminu stanowią: *Wniosek o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego (Załącznik nr 1)* oraz *Wniosek o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie zasiłku szkolnego (Załącznik nr 2)*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 90f ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 lipca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 90f ustawy *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 ustalenia 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.*

Należy podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 90f ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest

obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Regulamin nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisie ustawy. Ustawodawca w art. 90f ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w przedmiotowej uchwale. Z użytego w tym przepisie wyrażenia „w szczególności” nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w regulaminie, lecz zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów. 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. Stosownie bowiem do treści art. 90f ustawy, wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść regulaminu.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, że Rada Gminy Poraj przyjęła w § 7 ust. 2 i 3 Regulaminu, że: *2. Miesięczną wysokość stypendium szkolnego uzależnia się od wysokości otrzymanej dotacji celowej z budżetu państwa oraz od ilości złożonych wniosków oraz sytuacji materialnej ucznia, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z poniższych powodów:*

- 1) *wielodzietność,*
 - 2) *niepełnosprawność,*
 - 3) *długotrwała i ciężka choroba,*
 - 4) *alkoholizm lub narkomania.*
3. *Ustala się następującą wysokość stypendium szkolnego miesięcznie:*

Kategoria stypendium	Dochód netto na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego na osobę w rodzinie*	Miesięczna wysokość stypendium**
I	<i>od 0% do 50%</i>	<i>od 200% do 150%</i>
II	<i>od 50% do 75%</i>	<i>od 150% do 100%</i>
III	<i>od 75% do 100%</i>	<i>od 100% do 80</i>

* *kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2002 roku o pomocy społecznej*

*** stanowi % kwoty zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych.*

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj nie wypełniła zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 90f pkt 1 ustawy. W orzecznictwie wskazuje się, iż 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 ustawy zróżnicować ją zależnie od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz okoliczności, o których mowa w tym przepisie. Wykonanie upoważnienia ustawowego nie może zatem polegać na ustaleniu w uchwale przedziałów kwotowych stypendium w zależności jedynie od dochodu w rodzinie ucznia. Rada, będąc uprawniona do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, powinna uwzględnić zarówno przedział kwotowy, o którym mowa w art. 90d ust. 9 ustawy, jak i kryterium dochodowe na osobę w rodzinie określone w art. 90d ust. 7 ustawy oraz różne okoliczności osobiste, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 972/05; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 69/18).

Tymczasem Rada Gminy Poraj, w opinii organu nadzoru, nie uczyniła zadość dyspozycji zawartej w art. 90f pkt 1 ustawy, ustaliła bowiem przedziały kwotowe miesięcznej wysokości stypendium w oparciu o określenie grup dochodowych, nie różnicując przy tym wysokości stypendium ze względu okoliczności określone w art. 90d ust. 1 ustawy. Wprawdzie w § 7 ust. 2 Regulaminu Rada wskazała, że miesięczną wysokość stypendium uzależnia się od sytuacji materialnej ucznia przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z opisanych w tym przepisie powodów. Należy jednak zauważyć, że Rada nie określiła w jaki sposób wystąpienie tych okoliczności będzie wpływać na ustalenie miesięcznej kwoty stypendium dla konkretnego ucznia, a tym samym scedowała ten obowiązek na organ wykonawczy.

Dodatkowo przedziały dochodowe i przedziały kwotowe określone w tabeli dla poszczególnych kategorii stypendium częściowo się pokrywają. Jeżeli bowiem kryterium dochodowe osiąga poziom 50% nie jest jasne, czy wysokość stypendium należy ustalić według przedziału ustalonego dla kategorii I czy II. Dla kategorii I maksymalny pułap został określony *do 50%*, a minimum dla kategorii II określono jako *od 50%*, co powoduje, że obie kategorie posiadają tę samą graniczną wartość. W konsekwencji, gdy dochód na osobę w rodzinie ucznia wynosi 50%, może on uzyskać miesięczną wysokość stypendium w oparciu o przedział kwotowy ustalony dla kategorii stypendium zarówno I jak i II. Podobny problem dotyczy rozróżnienia kategorii II i III stypendium, gdy poziom kryterium dochodowego osiąga wysokość 75%.

Ponadto w treści § 7 ust. 2 Regulaminu Rada uzależniła miesięczną wysokość stypendium od przesłanki pozaustawowej w postaci *wysokości otrzymanej dotacji celowej z budżetu państwa oraz od ilości złożonych wniosków*, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 90f pkt 1 ustawy. W art. 90d ust. 1 i ust. 9 ustawa określa przesłanki jakimi należy się kierować przyznając zasiłek szkolny, są to: trudna sytuacja materialna, wynikająca 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 art. 90d ust. 9 ustawodawca określił minimalną i maksymalną wysokość zasiłku szkolnego. Należy przy tym zaznaczyć, że zależność wysokości udzielanej pomocy materialnej od środków budżetowych gminy wynika wprost z art. 90b ust. 1 ustawy, który stanowi, że *Uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego* (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Go 757/18). Jednocześnie zgodnie z art. 90p ust. 1 ustawy udzielenie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zadaniem własnym gminy. Z uwagi na to rada gminy nie może uzależniać przyznania tych świadczeń od otrzymania dotacji, lecz powinna zabezpieczyć na ten cel odpowiednie środki finansowe.

Dodatkowo Rada przekroczyła swoje kompetencje modyfikując ustawową definicję miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia, uprawniającą do ubiegania się o stypendium szkolne, o której mowa w art. 90d ust. 7 ustawy. Przepis ten stanowi, że *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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369 oraz z 2021 r. poz. 794 i 803)*. Tymczasem Rada w § 4 ust. 3 pkt 3 Regulaminu, jak również w objaśnieniach do tabelki zawartej w § 7 ust. 3, oznaczonych znakiem "*", wskazała, że miesięczna wysokość dochodu netto na osobę w rodzinie, będąca podstawą kryterium dochodowego dla przyznania stypendium, obejmuje dwie

kwoty – określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. W konsekwencji Rada bezprawnie ustaliła dodatkowe kryterium dochodowe oparte na kwocie wskazanej w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, co stoi w wyraźnej sprzeczności z brzmieniem art. 90d ust. 7 ustawy. Jednocześnie Rada nie wyjaśniła w treści Regulaminu, jak należy rozumieć pojęcie *dochodu netto*.

Jako przekroczenie granic delegacji ustawowej określonej w art. 90f pkt 1 ustawy należy ocenić również modyfikację przez Radę Gminy Poraj kryteriów przyznawania stypendium w sposób odmienny niż określony w przepisach ustawy. Zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90f pkt 1 ustawy obejmuje zróżnicowanie wysokości stypendium szkolnego przy uwzględnieniu przedziału kwotowego wskazanego w art. 90d ust. 9 ustawy, jak również kryterium dochodowego na osobę w rodzinie określonego w art. 90d ust. 7 ustawy, oraz okoliczności osobistych, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Rada nie jest natomiast uprawniona do określania dodatkowych kryteriów, od których uzależnione jest prawo do ubiegania się o przyznanie stypendium. Tymczasem w § 4 Regulaminu Rada Gminy Poraj zawarła regulację, zgodnie z którą:

1. Uczniowi/słuchaczowi/wychowankowi zamieszkałemu i zameldowanemu na terenie Gminy Poraj przysługuje prawo do pomocy materialnej o charakterze socjalnym na zasadach określonych w niniejszym Regulaminie.

2. Pomoc materialna jest udzielana uczniom/słuchaczom/wychowankom w celu zmniejszenia różnic w dostępie do edukacji, umożliwienia pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia, a także wspierania edukacji uczniów zdolnych.

3. Do ubiegania się o stypendium szkolne uprawnieni są uczniowie/słuchacze/wychowankowie, którzy spełniają łącznie następujące kryteria:

1) zamieszkują na terenie Gminy Poraj,

2) rozpoczynają lub kontynuują naukę w placówkach, o których mowa w art. 90b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;

3) miesięczna wysokość dochodu nie przekracza kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

4. Pomoc materialna o charakterze socjalnym przysługuje:

1) uczniom/słuchaczom do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24-ego roku życia;

2) wychowankom do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 90f ustawy rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Ustawa nie wprowadza przy tym wymogu posiadania przez ucznia zameldowania na terenie gminy, dla której uchwalany jest regulamin. Wprowadzenie przez Radę Gminy Poraj wymogu posiadania przez ucznia zameldowania, jako kryterium warunkującego możliwość ubiegania się o pomoc materialną o charakterze socjalnym prowadzi w konsekwencji do zawężenia katalogu podmiotów w tym zakresie uprawnionych. Przedmiotowa regulacja stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 90f ustawy i stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego ustanowionego dla rady gminy w tym przepisie. Rada nie posiada bowiem ustawowego umocowania do wprowadzania modyfikacji w ramach przesłanek uprawniających do występowania o stypendium szkolne. Rada Gminy Poraj nie jest również w tym zakresie konsekwentna, bowiem w § 4 ust. 3 pkt 1 Regulaminu, w którym wymienione zostały przesłanki, jakie należy spełnić, aby ubiegać się o stypendium szkolne, Rada poprzestała na samym warunku zamieszkania na terenie Gminy Poraj, nie odnosząc się do wskazanego w ust. 1 tego przepisu wymogu posiadania zameldowania.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że:

- § 4 ust. 2, 3 i 4 Regulaminu stanowią odpowiednio powtórzenie lub modyfikację art. 90b ust. 2 i 3 oraz art. 90f ust. 7 ustawy,

- § 5 Regulaminu, który stanowi, że *Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są: 1) stypendium szkolne; 2) zasiłek szkolny*, stanowi powtórzenie art. 90c ust. 2 ustawy,

- § 6 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym *Stypendium szkolne może otrzymać uczeń/słuchacz/wychowanek znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, 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*, stanowi modyfikację art. 90d ust. 1 ustawy,

- § 6 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym *Ustalając miesięczny dochód uprawniający do przyznania stypendium szkolnego stosuje się zasady określone w art. 8 ust. 3-13 ustawy o pomocy społecznej*, stanowi modyfikację art. 90d ust. 8 ustawy,

- § 7 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym *Wysokość stypendium szkolnego nie może być niższe niż miesięcznie niż 80% zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych i nie może przekraczać 200% tej kwoty*, stanowi modyfikację art. 90d ust. 9 ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, w świetle którego powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie w drodze przepisów uchwalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, są niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowią wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego. Uchwała rady gminy nie może bowiem jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj w treści rozdziału 3. Regulaminu w sposób wadliwy uregulowała materię dotyczącą określenia form stypendium szkolnego. Rada wprowadziła bowiem dwa katalogi form stypendium szkolnego, które określiła jako *kwalifikowalne* (§ 8 ust. 1 Regulaminu) oraz *niekwalifikowalne* (§ 9 Regulaminu). Rada nie wyjaśniła jednak w żaden sposób jakie znaczenie ma przyporządkowanie formy stypendium do jednego z ww. katalogów. Taki sposób regulacji sugeruje raczej, że zamiarem Rady było stworzenie katalogu wydatków, których poniesienie będzie uprawniać do refundacji poniesionych kosztów, przy jednoczesnym określeniu takich wydatków, których poniesienie nie będzie refundowane w ramach stypendium. Niemniej jednak znaczenie norm zawartych w przepisach powszechnie obowiązujących nie może być przedmiotem domniemania, lecz powinno mieć charakter wyraźny i zrozumiały dla adresatów uchwały.

Należy ponadto wskazać, że w świetle art. 90f ustawy, organ stanowiący gminy jest uprawniony do określenia form udzielenia stypendium. Z przepisu tego nie wynika natomiast upoważnienie dla rady gminy do określenia w treści regulaminu jakie elementy nie stanowią form stypendium szkolnego. Siłą rzeczy taki negatywny katalog mógłby mieć charakter jedynie przykładowy.

Podział form stypendium szkolnego na kwalifikowalne i niekwalifikowalne został powielony w treści pouczenia zawartego w Załączniku nr 1 do Regulaminu, stanowiącym formularz wniosku o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego.

Brak jednolitości terminologicznej w ramach Regulaminu potwierdza fragment treści pouczenia zawarty w formularzu wniosku, który stanowi, że *Wnioskodawca jest zobowiązany do udokumentowania poniesionych wydatków*. Jednocześnie w rubryce XIII formularza wniosku zawarto *Wykaz poniesionych wydatków w ramach stypendium szkolnego*, jednak w treści samej tabeli, tam gdzie wnioskodawca powinien określić formę poniesionego wydatku, znów zawarto sformułowanie *Forma stypendium szkolnego*.

Należy również zwrócić uwagę, że formularz wniosku nie przewiduje w ogóle możliwości ubiegania się o przyznanie stypendium w formie pomocy rzeczowej, choć taka forma stypendium została wskazana w § 16 ust. 1 pkt 2 Regulaminu. Formularz wniosku w rubryce VI odnosi się jedynie do określenia przez wnioskodawcę sposobu wypłaty stypendium szkolnego, natomiast brak w nim miejsca poświęconego złożeniu wniosku o pomoc rzeczową. Formularz pozostaje zatem w sprzeczności z art. 90 ust. 4 pkt 4 ustawy, jak również z § 10 ust. 3 pkt 4 Regulaminu, który *nota bene* stanowi powtórzenie regulacji ustawowej.

Należy przy tym podkreślić, że w rozdziale 5. Regulaminu, dotyczącym trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego, Rada Gminy Poraj w § 16 ust. 1 Regulaminu *de facto* po raz drugi uregulowała materię dotyczącą form stypendium szkolnego, stanowiąc, że *Stypendium szkolne może być:*

1) częściową lub całkowitą refundacją kosztów, poniesionych i udokumentowanych zakupów i opłat, na podstawie oryginałów (lub poświadczonych za zgodność za oryginałem) rachunków i faktur dotyczących dofinansowanych kosztów zakupów lub opłat;

2) realizowane przez zakup i przekazanie za pokwitowaniem pomocy rzeczowej.

W ocenie organu nadzoru przedstawiony wyżej sposób uregulowania form udzielenia stypendium narusza art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Wielokrotnie Trybunał zwracał uwagę na zasadę racjonalności ustawodawcy, podkreślając, że legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za przyzwoitą, nawet jeżeli będzie spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (wyrok TK z 17.05.2005 r., P 6/04). Wyeliminowanie z systemu prawa normy obciążonej wskazanymi powyżej wadami jest możliwe tylko wtedy, gdy mają one charakter kwalifikowany. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy wątpliwości wynikających z nieprecyzyjności lub niejasności przepisu nie da się usunąć, przy zastosowaniu reguł wykładni prawa ogólnie przyjętych na gruncie danej kultury prawnej, a ich konsekwencją będzie naruszenie interesów adresatów norm, niejednorodność stosowania prawa, nieprzewidywalność rozstrzygnięć (zob. np. wyrok TK z 9.06.2015 r., SK47/13).

W ocenie organu nadzoru postanowienia kwestionowanego Regulaminu dotknięte są istotną wadą w zakresie nieprecyzyjności, niejasności i sprzeczności zawartych w nich regulacji w stopniu utrudniającym jego stosowanie, bowiem uniemożliwiają zidentyfikowanie jaki jest zakres form stypendium szkolnego udzielanych na jego podstawie. Nie jest przy tym jasne czy intencją Rady było określenie § 8 ust. 1 Regulaminu katalogu wydatków objętych refundacją czy też zakresu udzielanej pomocy rzeczowej. Dodatkowo przepisy Regulaminu pozostają niespójne z załącznikiem zawierającym formularz wniosku o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego.

Należy również podkreślić, że Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90f pkt 2 ustawy, dopuszczając się przy tym modyfikacji przepisów ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 90d ust. 2 pkt 1 ustawy *Stypendium szkolne może być udzielane uczniom w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą.* Rada wprost wskazała w § 16 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, że stypendium może przyjąć formę refundacji poniesionych kosztów, zakupów i opłat, a § 8 Regulaminu zawiera ich wyliczenie. Jednocześnie jednak z treści § 8 ani § 16 Regulaminu nie wynika, że refundacja objęta jest ograniczeniem, o którym mowa w art. 90d ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. że refundacja dotyczy zajęć wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także zajęć edukacyjnych realizowanych poza szkołą. Ponadto Rada w treści § 8 ust. 1 pkt 17 Regulaminu wprost wskazała, że jedną z *kwalifikowanych form stypendium szkolnego stanowi udział w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, rozwijających zainteresowania ucznia, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udział w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą, jest jedną z kwalifikowanych form stypendium szkolnego.* Pozostałe elementy wymienione w § 8 ust. 1 Regulaminu wyjęte są zatem spoza zakresu, o którym mowa w art. 90d ust. 2 pkt 1 ustawy. Oznacza to, że refundacja mogłaby obejmować jedynie koszty poniesione na podstawie § 8 ust. 1 pkt 17 Regulaminu.

Dodatkowo Rada wskazując w §16 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, że *Stypendium szkolne może być realizowane przez zakup i przekazanie za pokwitowaniem pomocy rzeczowej*, w istocie nie określiła w sposób jasny i precyzyjny jaki katalog form pomocy mieści się w zakresie pojęcia pomocy rzeczowej.

W ocenie organu nadzoru Rada naruszyła również art. 90f pkt 3 ustawy, regulując w sposób nieprawidłowy tryb i sposób udzielenia stypendium szkolnego. Należy podkreślić, że tryb i sposób udzielania stypendium to nie tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium. Chodzi tu jedynie o techniczne uwarunkowania przyznania stypendium, np. w jaki sposób i w jakim trybie zostanie udzielone stypendium w formie rzeczowej. Na podstawie art. 90f ustawy, rada gminy nie jest uprawniona do regulowania instytucji postępowania administracyjnego. Do takich regulacji musi być wyraźne wskazanie w przepisie upoważniającym, w jakim zakresie można wprowadzić dodatkowe elementy postępowania administracyjnego. Przepis art. 90f ustawy o systemie oświaty takiego wskazania nie zawiera (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 173/09).

W kontekście powyższego należy wskazać, że Rada Gminy Poraj określając tryb i sposób udzielania stypendium przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 90f pkt 3 ustawy. W § 10 ust. 1 Regulaminu postanowiła, że *Wniosek o stypendium szkolne składa się w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Poraju, 42-360 Poraj ul. Górnicza 21 od dnia 1 września do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku słuchaczy od dnia 1 września do dnia 15 października danego roku szkolnego*. Przedmiotowe postanowienie jest modyfikacją regulacji ustawowej, dotyczącej terminów składania wniosku, zawartej w art. 90n ust. 6 ustawy. Ponadto Rada w treści tego przepisu ograniczyła katalog sposobów wszczęcia postępowania o przyznanie stypendium szkolnego, pomijając możliwość złożenia wniosku drogą elektroniczną, o którym mowa w art. 61 § 3a i art. 63 § 1 k.p.a. Ponadto art. 57 § 5 pkt 1 k.p.a. stanowi, że *termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało wysłane na adres do doręczeń elektronicznych organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał dowód otrzymania, o który mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*.

Ponadto w § 10 ust. 2 Regulaminu Rada przyjęła, że *W uzasadnionych przypadkach wniosek o przyznaniu stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1, w szczególności w przypadku:*

- 1) *długotrwałej choroby osoby składającej wniosek;*
- 2) *śmierci rodzica lub opiekuna ucznia;*
- 3) *skutków klęski żywiołowej bezpośrednio dotyczących gospodarstwa domowego ucznia.*

Rada uchwalając treść powyższego przepisu zmodyfikowała brzmienie art. 90n ust. 7 ustawy, który stanowi, że *W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6*. Rada Gminy Poraj w sposób nieuprawniony zawarła w Regulaminie katalog otwarty okoliczności, których wystąpienie umożliwia złożenie wniosku o przyznanie stypendium po upływie terminu. Organ nadzoru podkreśla, że rada gminy nie jest upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawa nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w niej zwrotom, to rada gminy podejmując uchwałę, bez wyraźnego wskazania w ustawie, nie jest uprawniona do formułowania desygnatów tych pojęć. Należy przy tym podkreślić, że pojęcie uzasadnionego przypadku ma charakter nieostry, a zatem wymaga ono konkretyzacji w okolicznościach faktycznych każdej indywidualnej sprawy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 698/17).

Rada dopuściła się również powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 90n ust. 4 ustawy stanowiąc w § 10 ust. 3 Regulaminu jakie elementy powinien zawierać wniosek o przyznanie stypendium szkolnego. Jednocześnie w § 11 Regulaminu Rada zawarła katalog otwarty dokumentów potwierdzających *dochód netto członków rodziny zamieszkujących wspólnie z uczniem*. Należy wskazać, że z brzmienia art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawy, jedynym dokumentem, który należy przedłożyć razem z wnioskiem, jest zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, ewentualnie zaświadczenie albo oświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o którym mowa w art. 90n ust. 5 ustawy. Stosowanie wykładni rozszerzającej i dalsze żądanie od wnioskodawcy innych jeszcze dokumentów urzędowych jest sprzeczne z wyraźnym brzmieniem ustawy, a przez to niedopuszczalne (M. Pilich [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2015, art. 90(n)).

Rada Gminy Poraj przekroczyła ponadto swoje kompetencje w sposób nieuprawniony wskazując w § 12 Regulaminu, że *Wniosek o stypendium szkolne pozostaje bez rozpatrzenia w przypadku gdy:*

- 1) został złożony po ustalonym terminie, o czym decyduje data wpływu lub data stempla pocztowego;
- 2) nie zawiera kompletu dokumentów, o których mowa w §11 i nie został uzupełniony pomimo wezwania do usunięcia braków;
- 3) wniosek lub załączniki są wypełnione nieprawidłowo i nie zostały uzupełnione pomimo wezwania do usunięcia braków.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne, co determinuje stosowanie w tych sprawach przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dalej jako: „k.p.a.” Instytucja pozostawienia wniosku bez rozpoznania została uregulowana w art. 63 § 1 oraz art. 64 § 1 i 2 k.p.a. Ustalając przesłanki pozostawienia wniosku bez rozpoznania Rada Gminy Poraj przekroczyła zatem swoje kompetencje. Ponadto przesłanki ustalone przez Radę w § 12 Regulaminu są sprzeczne z przepisami ustawy lub ustalone w sposób niejasny i nieprecyzyjny.

Odnosząc się do przesłanki wskazanej w § 12 pkt 1 Regulaminu, organ nadzoru wskazuje, że złożenie wniosku o przyznanie stypendium po terminie nie może stanowić podstawy pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Zgodnie z art. 90n ust. 7 ustawy, w uzasadnionych przypadkach wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może zostać złożony po upływie terminu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3869/21, z przepisu tego nie wynika, aby jego zastosowanie miało miejsce na wniosek strony. Konstrukcja art. 90n ust. 7 ustawy nakazuje tym samym organowi na zasadzie oficjalności badanie czy w określonej sprawie zachodzi przypadek uzasadniony. Organ właściwy zgodnie z art. 90m ustawy, powinien w tym zakresie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. W piśmiennictwie wskazuje się, że jeżeli organ właściwy nie znajduje podstaw do uznania przypadku za *uzasadniony*, nie powinien orzekać formalnie (o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia bądź o umorzeniu postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość), ale powinien wydać decyzję o odmowie przyznania świadczenia, co pozwoli następnie na kontrolę motywów takiego orzeczenia w toku instancji (M. Pilich [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, wyd. VI*, Warszawa 2015, art. 90(n).

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru sformułowanie *o czym decyduje data wpływu lub data stempla pocztowego*, zawarte w §12 pkt1 Regulaminu jest nieprecyzyjne. Z treści tego przepisu nie wynika bowiem w jakich sytuacjach o zachowaniu przez wnioskodawcę terminu decyduje data wpływu (doręczenia) wniosku organowi właściwemu do wydania decyzji, a w jakich data stempla pocztowego. Regulacja ta stanowi również modyfikację przepisów k.p.a. Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. *Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej*. Natomiast data stempla pocztowego jest decydująca dla ustalenia czy wnioskodawca zachował termin, o którym mowa w art. 90n ust. 6 ustawy wówczas, gdy pismo zostało nadane w sposób określony w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.

Przesłanka pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia wskazana w § 12 pkt 2 Regulaminu narusza art. 90n ust. 4 ustawy oraz jest sprzeczna z § 11 Regulaminu. Po pierwsze, jak już wyżej wskazano, jedynym dokumentem jakiego wymaga ustawa dla wykazania wysokości dochodu w rodzinie ucznia jest zaświadczenie lub oświadczenie o wysokości dochodów. Regulamin nie może zatem nakładać na wnioskodawcę obowiązku załączenia do wniosku innych dokumentów. Nie można również wymagać od wnioskodawcy *kompletu dokumentów, o których mowa w § 11*, skoro katalog dokumentów tam wymienionych ma charakter otwarty przez użycie sformułowania *w szczególności*.

Ponadto przesłanka określona w § 12 pkt 3 Regulaminu jest nieprecyzyjna, bowiem nie jest jasne co należy rozumieć przez *nieprawidłowe* wypełnienie wniosku. Z kolei brak uzupełnienia braków wniosku pomimo wezwania jako przesłanka pozostawienia wniosku bez rozpoznania został uregulowany w art. 64 § 2 k.p.a.

Określając tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego Rada Gminy Poraj przekroczyła zakres delegacji ustawowej określonej w art. 90f pkt 3 ustawy:

- w § 13 Regulaminu Rada wskazała podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium szkolnego, modyfikując regulację zawartą w art. 90n ust. 2 ustawy;
- w § 14 Regulaminu Rada określiła na jaki okres przyznawane jest stypendium, modyfikując regulację zawartą w art. 90d ust. 10 ustawy;

- w § 15 Regulaminu Rada określiła sposoby realizowania stypendium w okresach innych lub miesięczne lub jednorazowo, czym zmodyfikowała brzmienie art. 90d ust. 11 ustawy.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że Rada Gminy Poraj w sposób nieuprawniony uregulowała materię dotyczącą wstrzymania, cofnięcia, zwrotu lub odstąpienia od żądania zwrotu stypendium, stanowiąc w § 18 Regulaminu, że:

1. Wnioskodawcy otrzymujący stypendium szkolne są obowiązani niezwłocznie powiadomić Ośrodek o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium.

2. Stypendium szkolne wstrzymuje się lub cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego, jeżeli:

1) dochód na osobę w rodzinie przekroczy kwotę, o której mowa w § 4 ust. 3 pkt 3 Regulaminu;

2) uczeń/słuchacz/wychowanek przerwał naukę lub został skreślony z listy szkoły/kolegium/ośrodka;

3) uczeń/słuchacz/wychowanek otrzymał inne stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych, które łącznie ze stypendium szkolnym przekracza kwoty, o których mowa w art. 90d ust. 13 ustawy o systemie oświaty;

4) uczeń zmienił miejsce zamieszkania poza obszar Gminy Poraj.

3. Należności z tytułu nienależnie pobranego stypendium szkolnego podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

4. Wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej.

5. W przypadkach szczególnych, zwłaszcza jeżeli zwrot wydatków na udzielone stypendium szkolne w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, w szczególności w przypadku:

1) wypadków losowych (np. śmierć rodzica/opiekuna prawnego);

2) utraty zatrudnienia;

3) klęski żywiołowej;

Ośrodek może odstąpić od żądania takiego zwrotu. O odstąpieniu od żądania zwrotu stypendium Ośrodek orzeka decyzją administracyjną.

6. W przypadku stwierdzonych dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny wskazującą, że osoba ta lub rodzina jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe, w szczególności w przypadku posiadania znacznych zasobów finansowych, wartościowych przedmiotów majątkowych lub nieruchomości, Ośrodek może odmówić przyznania stypendium szkolnego.

Organ nadzoru wskazuje, że w ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90f ustawy, rada gminy jest uprawniona do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego, form w jakich udziela się stypendium szkolne oraz trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego. W granicach ww. delegacji ustawowej nie mieści się natomiast regulowanie materii dotyczącej wstrzymania, cofnięcia i zwrotu stypendium. Kwestie te stanowią przedmiot regulacji zawartej w art. 90o ustawy. Należy również podkreślić, że Rada nie posiada kompetencji do określenia przesłanek odstąpienia od żądania zwrotu stypendium. Co istotne, wbrew postanowieniu zawartemu w § 18 ust. 5 i 6 Regulaminu, Ośrodek Pomocy Społecznej nie jest podmiotem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 90m ustawy organem właściwym w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo kierownik ośrodka pomocy społecznej lub dyrektor centrum usług społecznych, jeżeli został upoważniony przez radę gminy w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 90m ust. 2 ustawy.

Odnosząc się do regulacji zawartej w § 18 ust. 6 Regulaminu należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do ingerowania w materię regulującą postępowanie administracyjne oraz do kreowania przesłanek odmowy udzielenia stypendium szkolnego. W świetle art. 7 k.p.a. organ właściwy podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. Z kolei przesłanki przyznania stypendium zostały określone w art. 90d ust. 1 ustawy. Rada gminy nie została

w tym zakresie wyposażona w kompetencje uprawniające do stanowienia regulacji dookreślających materię już uregulowaną w ustawie. W szczególności jako przekroczenie granic delegacji ustawowej należy ocenić ustanowienie w § 18 ust. 6 Regulaminu przesłanek odmowy przyznania stypendium szkolnego.

Kolejny przejaw ingerencji Rady Gminy Poraj w instytucje postępowania administracyjnego stanowią:

- § 16 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, który uzależnia refundację kosztów od przedłożenia oryginałów lub potwierdzonych za zgodność z oryginałem rachunków i faktur,

- § 19 ust. 1 Regulaminu, który zawiera zamknięty katalog dokumentów stanowiących podstawę do refundacji kosztów poniesionych przez ucznia na cele edukacyjne.

Należy zaznaczyć, że powyższe postanowienia Regulaminu naruszają art. 90f pkt 2 ustawy w związku z art. 75 § 1 i 2 k.p.a., który stanowi, że *jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania.* W opinii organu nadzoru, nie można uzależniać przyznania stypendium szkolnego od przedłożenia dokumentów określonych w § 16 ust. 1 pkt 1 oraz § 19 ust. 1 Regulaminu, ustanowionych w formie katalogu zamkniętego. Faktury, rachunki czy dowody wpłaty nie wyczerpują bowiem zakresu środków dowodowych przewidzianych w przepisach k.p.a. Rada Gminy Poraj wprowadzając do Regulaminu przytoczone wyżej przepisy w sposób bezprawny ograniczyła zakres postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie. Jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 27 kwietnia 1992 r., sygn. akt III SA 1838/91, ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest sprzeczne z art. 75 k.p.a.

Ponadto należy wskazać, że w § 19 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy Poraj przekroczyła swoje kompetencje określając, co powinny zawierać dokumenty wymienione w § 19 ust. 1 Regulaminu. Tymczasem elementy składowe faktury zostały określone w art. 106e i następnym ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.). Z kolei minimalną zawartość rachunku potwierdzającego dokonanie sprzedaży lub wykonanie usługi określa § 14 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 703).

Przechodząc do kwestii uregulowania przez Radę Gminy Poraj trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego, organ nadzoru wskazuje, że postanowienia Regulaminu obejmujące tę materię zostały podjęte z naruszeniem art. 90f pkt 4 ustawy. Przede wszystkim należy wskazać, że Rada przekroczyła granice upoważnienia ustawowego określając w § 20 ust. 1 Regulaminu otwarty katalog okoliczności, które mieszczą się w zakresie pojęcia *zdarzenia losowego*. W ustawie o systemie oświaty wyraźnie uzależniono uprawnienie do zasiłku szkolnego od każdej sytuacji mieszczącej się w zakresie pojęcia *zdarzenie losowe*. Stąd rada gminy nie może definiować tego pojęcia, jak też nie może kształtować trybu i sposobu udzielania zasiłku w sposób, który by ograniczał możliwość pozyskania pomocy przez jakiegokolwiek ucznia dotkniętego zdarzeniem losowym w znaczeniu ustawowym. Co istotne, organ stanowiący gminy w ogóle nie posiada kompetencji do definiowania tego pojęcia - nawet jeśli definicja zawarta w Regulaminie ma charakter nieprawidłowej definicji cząstkowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 660/09, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Go 642/18).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj w sposób bezprawny ustanowiła w § 20 ust. 3 Regulaminu maksymalny limit liczby zasiłków szkolnych udzielanych w danym roku szkolnym. W świetle tego postanowienia *Zasiłek szkolny może być przyznawany w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, maksymalnie dwa razy w roku szkolnym, niezależnie od otrzymywanego stypendium szkolnego.* Podobne postanowienie zostało zawarte w pouczeniu zamieszczonym w Załączniku nr 2 do Regulaminu. Powyższe postanowienie stanowi modyfikację art. 90e ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *Zasiłek szkolny może być przyznany w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, raz lub kilka razy w roku, niezależnie od otrzymywanego stypendium szkolnego.* Wykładnia powyższego przepisu zarówno w piśmiennictwie jak i orzecznictwie, polega na uznaniu, że zasiłek szkolny może być przyznany wielokrotnie w ciągu roku. Nie oznacza to jednak dopuszczalności uzyskania kilkakrotnego zasiłku związanego z tym samym zdarzeniem losowym, lecz oznacza, że można

otrzymać w roku kilka zasiłków, z których każdy związany jest z innym zdarzeniem losowym. Sam zasiłek ma charakter świadczenia, którego wysokość ustalana jest jednorazowo zgodnie z art. 90e ust. 3 ustawy (por. A. Piszko [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 90(e); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 552/16).

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90f pkt 4 ustawy odnosząc się w § 20 ust. 4 i 5 Regulaminu do materii obejmującej wysokość zasiłku szkolnego: *4. Wysokość zasiłku szkolnego nie może przekroczyć jednorazowo kwoty stanowiącej pięciokrotność zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia. 5. Przy ustalaniu wysokości zasiłku szkolnego bierze się pod uwagę ocenę skutków zdarzenia losowego i sytuację materialną rodziny, w której zamieszkuje uczeń/słuchacz/wychowanek. Należy podkreślić, że rada gminy w odniesieniu do zasiłku szkolnego uprawniona jest do określenia jedynie trybu i sposobu udzielenia zasiłku szkolnego, a nie do ustalenia jego wysokości (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 sierpnia 2017 r. sygn. akt II SA/Go 529/17). Powyższe regulacje należy zatem ocenić jako podjęte bez podstawy prawnej. Dodatkowo postanowienie zawarte w §20 ust. 4 Regulaminu stanowi modyfikację regulacji ustawowej zawartej w art. 90e ust. 3 ustawy.*

Rada dopuściła się również przekroczenia granic upoważnienia ustawowego określając w § 21 ust. 1 Regulaminu krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie zasiłku szkolnego. Materia ta została już uregulowana w art. 90n ust. 2 w związku z art. 90c ust. 2 ustawy. Ponadto podobnie jak w przypadku przepisów Regulaminu dotyczących stypendium szkolnego, Rada w § 21 ust. 2 Regulaminu pominęła możliwość złożenia wniosku o zasiłek szkolny w drodze elektronicznej.

Ponadto w § 22 Regulaminu Rada postanowiła, że *Postępowanie w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej z urzędu uwarunkowane jest wyrażeniem zgody strony na wszczęcie tego postępowania. Należy podkreślić, że art. 90n ust. 3 ustawy przewiduje, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu. Kwestionowany przepis uchwały stoi w sprzeczności z istotą postępowania wszczynanego z urzędu. O wszczęciu postępowania z urzędu decyduje bowiem sam organ administracji publicznej i nie potrzebuje do tego zgody strony. Jedynym obowiązkiem procesowym organu wszczynającego postępowanie z urzędu jest poinformowanie stron o wszczęciu takiego postępowania, w myśl przepisu art. 61 § 4 k.p.a. Z poglądem powyższym koresponduje orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 lutego 2014 r. (sygn. akt. II SA/Ol 1143/13) zauważył - *Jeżeli przepisy przewidują działanie organu ex officio, czyli z urzędu, to znaczy, że następuje to niezależnie od woli adresata wydanych w tym trybie rozstrzygnięć. W takich przypadkach to ocenie organu ustawodawca pozostawił potrzebę wydania decyzji w sprawie. W przypadku działania z urzędu organ samodzielnie rozstrzyga, czy podjąć postępowanie w sprawie, czy też nie. Złożony w tym zakresie wniosek jednostki, chociażby powołującej się na swój interes prawny, nie może stanowić prawnie skutecznej inicjatywy wszczęcia takiego postępowania, z uwagi na brak podstaw prawnych do skutecznego złożenia podania.**

Przechodząc do oceny prawnej załączników do Regulaminu, jak już wskazano wcześniej, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego nie zawiera w swojej treści miejsca na zawniostkowanie o udzielenie pomocy rzeczowej, mimo że taką formę stypendium przewiduje Regulamin.

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru część danych wymaganych w obu formularzach wniosku nie spełnia przesłanki niezbędności do celów przetwarzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), dalej jako: „RODO”. Należy pamiętać, że dane niezbędne do wydania decyzji w przedmiocie przyznania pomocy materialnej o charakterze socjalnym obejmują imię, nazwisko i adres ucznia lub jego rodziców oraz dane uzasadniające przyznanie świadczenia. Za zbędne należy uznać podanie numeru PESEL ucznia oraz danych dotyczących imion, nazwisk, daty urodzenia, stopnia pokrewieństwa oraz miejsca pracy lub nauki członków gospodarstwa domowego. Dane te nie mają bowiem znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej przyznania stypendium szkolnego. Podanie innych danych kontaktowych zawartych w formularzu (takie jak adres e-mail czy numer telefonu) powinny mieć charakter dobrowolny. Podstawę przetwarzania takich danych powinna stanowić zgoda osoby, której dane dotyczą, zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a RODO.

Jako sprzeczne z prawem należy ocenić rubrykę VIII w Załączniku nr 1 do Regulaminu oraz rubrykę IX w Załączniku nr 2 do Regulaminu, które obejmują złożenie oświadczeń dotyczących:

- zapoznania się z Regulaminem,

- niezwłocznego powiadomienia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Poraju o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego,

- wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb postępowania dotyczącego udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym,

pod rygorem odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego. W ocenie organu nadzoru zamieszczenie pouczenia o odpowiedzialności karnej za złożenie ww. oświadczeń stanowi przekroczenie granic upoważnienia zawartego w art. 90f ustawy. Zobowiązanie do złożenia oświadczenia o stanie faktycznym pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, stoi w sprzeczności z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138). Należy podkreślić, że jedynie przepis ustawy może przewidywać możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jak bowiem wynika z art. 233 § 6 Kodeksu karnego przepisy o fałszywych zeznaniach stosuje się odpowiednio do fałszywych oświadczeń złożonych w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jeżeli przepis ustawowy dotyczący tego postępowania wyraźnie przewiduje odebranie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 317/17). W toku postępowania w sprawie przyznania pomocy materialnej o charakterze socjalnym art. 90n ust. 5a ustawy przewiduje, że oświadczenia o wysokości dochodów lub o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej 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. W pozostałym zakresie nie jest dopuszczalne wymaganie od wnioskodawcy złożenia oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej, o której mowa w art. 233 § 1 Kodeksu karnego. Szczególnie rażące w tym kontekście jest objęcie klauzulą odpowiedzialności karnej oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych, którego podstawą jest dobrowolność złożenia takiego oświadczenia przez osobę, której dane dotyczą.

Podobne naruszenie wystąpiło również w § 19 ust. 3 Regulaminu, gdzie Rada przyjęła, że *Dopuszcza się złożenie oświadczenia, zawierającego pouczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o poniesionych kosztach na kwotę nie wyższą niż 10% przyznanego stypendium szkolnego.* Abstrahując od braku podstawy prawnej do żądania od wnioskodawcy złożenia takiego oświadczenia, przepis ten należy ponadto ocenić jako nielogiczny, bowiem nakłada na wnioskodawcę wymóg, aby sam siebie pouczył o rygorze odpowiedzialności karnej. Regulacja ta została powtórzona w pouczeniu zawartym w Załączniku nr 1 do Regulaminu.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj nie była uprawniona do określania w treści Załączników do Regulaminu *Klauzuli informacyjnej* w oparciu o art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Należy przy tym wskazać, że realizacja obowiązku informacyjnego, zgodnie z ww. przepisami, ciąży na administratorze danych osobowych. Mając na uwadze, że organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń materialnych o charakterze socjalnym został określony w art. 90m ustawy, to wskazany tam podmiot, a nie radę gminy, należy uznać za administratora danych osobowych przetwarzanych w toku tego postępowania. Tym samym określając formularz wniosku o przyznanie stypendium szkolnego lub zasiłku szkolnego, rada nie dysponuje kompetencją do realizowania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że w rubryce XIV Załącznika Nr 2 do Regulaminu (formularz wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego) wskazano, że jednym z elementów badanych w toku postępowania o przyznanie zasiłku szkolnego jest *kryterium dochodowe*. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 90e ust.1 ustawy zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego. Pojęcie *trudnej sytuacji materialnej* należy rozumieć szerzej niż na gruncie art. 90d ust. 1, ponieważ nie jest ona tożsama z niskimi dochodami w rodzinie. Trudna sytuacja materialna może bowiem wystąpić również w rodzinie mającej trwałe i dość wysokie źródła dochodów – właśnie jako zjawisko przypadkowe i przejściowe, które wystąpiło na skutek zdarzenia losowego (por. wyrok WSA W Łodzi z dnia 18 września 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 764/13). Dlatego też osiąganie dochodów wyższych niż kryterium niskich dochodów, określone w art. 90d ust. 7 ustawy w związku z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej nie może automatycznie być traktowane jako upoważnienie organu gminy do odmowy

świadczenia. Każdy przypadek należy badać indywidualnie (M. Pilich [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2015, art. 90(e)).

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że w toku badania legalności przedmiotowej uchwały, stwierdził wystąpienie szeregu naruszeń prawa o charakterze istotnym, skutkujących koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanego aktu w całości. Naruszenia zidentyfikowane w wyniku analizy prawnej uchwały uniemożliwiają jej stosowanie, ze względu na nieprawidłowe wypełnienie przez Radę Gminy Poraj delegacji ustawowej określonej w art. 90f pkt 1 ustawy, jak również z uwagi na nieprecyzyjne i niespójne regulacje, mogące przysparzać trudności interpretacyjne adresatom aktu. Uchwała zawiera ponadto szereg przepisów stojących w wyraźnej sprzeczności z regulacjami rangi ustawowej, modyfikujących te regulacje lub stanowiących ich powtórzenie. Eliminacja z treści uchwały poszczególnych jej przepisów zawierających przedmiotowe naruszenia nie pozwoli jednak na usunięcie stanu niezgodności z prawem, ponieważ wadliwości takie jak nieprawidłowe określenie sposobu ustalenia wysokości stypendium szkolnego czy niejasne uregulowanie materii dotyczącej form stypendium szkolnego, mają fundamentalny charakter dla bytu prawnego uchwały i wyłączają w ogóle możliwość jej stosowania.

Mając na względzie powyższe stwierdzenie nieważności uchwały Nr 348(XLIII)22 Rady Gminy Poraj z dnia 21 lipca 2022 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Poraj, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz