

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.126.2020.ACze**

z dnia 26 października 2020 r.

Rada Gminy Stare Kurowo

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XX.115.2020 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 23 września 2020 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Stare Kurowo.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 września 2020 Rada Gminy Stare Kurowo podjęła uchwałę w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Stare Kurowo. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 14a, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r., poz. 1327 ze zm.), art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z 20 lipca 2000r. (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 września 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został m.in. art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U.2020.1327). 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 określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on 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 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.

Dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż nie wypełnia ona zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty. W myśl tego przepisu, uchwalany przez radę gminy regulamin określa w szczególności 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.

Zgodnie z art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, 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.

Rada Gminy Stare Kurowo w § 2 regulaminu określiła iż: "1. Wysokość stypendium szkolnego uzależnia się od sytuacji materialnej rodziny ucznia, z uwzględnieniem wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, takich jak bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, rodzina niepełna lub zdarzenie losowe.

2. Stypendium szkolne przyznaje się uczniom spełniającym kryterium dochodowe stosownie do art. 8 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019r., poz. 1507 ze zm.), przy czym maksymalna wysokość stypendium stanowi 200%, kwoty określonej w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020r., poz. 111 ze zm.) a minimalna wynosi 80% kwoty określonej w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych, (Dz.U. z 2020r., poz. 111 ze zm.)."

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia upoważnienia z art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Rada Gminy nie określiła bowiem w wymaganym zakresie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1. Brak jest zatem w uchwale jakichkolwiek postanowień regulujących, w jaki sposób wystąpienie okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 wpływa na wysokość udzielanego stypendium uczniom.

Prawidłowa realizacja kompetencji rady gminy powinna wskazywać organowi wykonawczemu sposób ustalania wysokości stypendium zarówno w oparciu o kryterium sytuacji materialnej ucznia, jak również w sytuacji kiedy w rodzinie ucznia wystąpią "inne okoliczności" o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

"Zgodnie z art. 90f pkt 1 u.s.o. rada gminy powinna określić sposób ustalenia wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz inne okoliczności o których mowa w art. 90d ust. 1. Skoro rada gminy upoważniona została w delegacji ustawowej do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 (w szczególności, gdy w rodzinie tej występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest

niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe, z zastrzeżeniem ust. 12), to wykonanie upoważnienia ustawowego nie może polegać na uzależnieniu wysokości stypendium jedynie od kryterium dochodowego w rodzinie ucznia. Realizując upoważnienie z art. 90f u.s.o., rada gminy powinna określić mechanizm ustalania wysokości stypendium szkolnego, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać, w oparciu o jej postanowienia, konkretną wysokość stypendium w indywidualnych sprawach w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz innych okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 u.s.o." (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 maja 2018 r., II SA/Go 271/18, wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2018 sygn. akt VIII Sa/Wa 371/18).

W ocenie organu nadzoru wadliwe określenie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego uniemożliwia organowi stosującemu uchwałę uwzględnianie kryterium ustawowego, tj. „innych okoliczności”, w przypadku, gdy okoliczności te występują w rodzinie ucznia. Takie postanowienia uchwały nie znajdują uzasadnienia w analizowanych regulacjach ustawy o systemie oświaty.

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze gminy. Uchwały takie muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Niewyczerpanie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Istotnie narusza prawo także § 3 pkt 4 regulaminu regulujący warunek udzielenia stypendium szkolnego w formie świadczenia pieniężnego. Otóż w tym zakresie zastosowanie ma art. 90d ust. 5 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym, stypendium szkolne może być także udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2, a w przypadku uczniów szkół ponadpodstawowych także w formie, o której mowa w ust. 4, nie jest możliwe, natomiast w przypadku słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3, udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2 i 4, nie jest celowe. Tymczasem Rada Gminy w sposób nieuprawniony zmodyfikowała przywołaną powyżej ustawową zasadę udzielania stypendium w formie świadczenia pieniężnego, pomijając sytuację kiedy organ będzie mógł przyznać stypendium szkolne w formie pieniężnej słuchaczom kolegiów jeżeli udzielenie stypendium w innych formach jest niecelowe.

Istotnie narusza prawo także § 4 ust.2 „Do wniosku o przyznanie stypendium szkolnego należy dołączyć dowody, zaświadczenia, lub oświadczenia umożliwiające określenie wysokości dochodów członków rodziny zamieszkujących wspólnie z uczniem, z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku. W przypadku utraty dochodu należy dołączyć zaświadczenia lub oświadczenia umożliwiające określenie wysokości dochodów członków rodziny zamieszkujących wspólnie z uczniem z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania zgodnie z ustawą o pomocy społecznej.” Powyższy zapis dotyczy materii uregulowanej w art. 90n ust. 4 i ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z ww. przepisami wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności imię i nazwisko ucznia i jego rodziców, miejsce zamieszkania ucznia, dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5, pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna. Zgodnie z ust. 5 ww. artykułu, 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. Wobec powyższego kwestionowana uchwała nie przewiduje możliwości złożenia zaświadczenia albo oświadczenia o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej zamiast zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości dochodów w przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta z takich świadczeń.

Także § 4 ust.3 regulaminu, w zakresie w jakim przewiduje realizację stypendium szkolnego poprzez jedynie refundację poniesionych kosztów narusza prawo. Organ nadzoru wskazuje, że istota udzielenia stypendium szkolnego sprowadza się do tego, że pomoc ta nie może być uzależniona od konieczności uprzedniego kredytowania przez ubiegającego się o nią ucznia. Pokrycie kosztów powinno nastąpić również w sposób bezpośredniej zapłaty na rzecz podmiotu udzielającego uczniowi świadczenia, objętego tą formą pomocy bądź też w sposób uzgodniony z wnioskodawcą, co w takim przypadku nie wyklucza właśnie możliwości refundacji poniesionych uprzednio przez niego wydatków. Skoro zaś § 4 ust.3 przewiduje udzielenie stypendium wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90d ust. 3 ustawy w zw. z art. 90f ust. 2 ustawy o systemie oświaty. (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013r., sygn. akt IV SA/Gl 893/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt: IV SA/Po 96/20).

Jako wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 90f pkt 4 ustawy uznać należy również zapis § 5 ust. 3 regulaminu, w którym Rada Gminy postanowiła, że przy ustalaniu wysokości zasiłku szkolnego bierze się pod uwagę ocenę skutków zdarzenia losowego i sytuację materialną ucznia.

Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca w odniesieniu do zasiłków szkolnych nie przewidział dla organu stanowiącego kompetencji do określania sposobu ustalania wysokości zasiłku, ale jedynie tryb i sposób jego udzielania. Natomiast podstawę przyznania zasiłku szkolnego stanowi art. 90e ustawy, który w ust. 1 stanowi, że zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego. Taka regulacja wskazuje, że ustawowymi przesłankami powstania prawa do zasiłku szkolnego są: 1) wystąpienie zdarzenia losowego, a więc zdarzenia zewnętrznego w stosunku do ucznia, którego nie można przewidzieć ani mu przeciwdziałać, 2) związek tego zdarzenia z przejściową (w związku z tym zdarzeniem) trudną sytuacją materialną.

W tym miejscu należy wskazać iż wzajemna relacja przepisów art. 90d odnoszących się do stypendium szkolnego oraz art. 90e ustawy o systemie oświaty prowadzi do wniosku, że w przeciwieństwie do stypendium zasiłek szkolny ma charakter doraźnej pomocy materialnej, udzielanej uczniowi jednorazowo w związku z trudną ale przejściową sytuacją materialną, będącą następstwem zdarzenia losowego (np. klęski żywiołowej, śmierci, wypadku itp.) które tę trudną sytuację materialną wywołało. Zasiłek szkolny nie może być natomiast ze swej istoty zrównany z formą stałej pomocy materialnej udzielanej uczniowi, choćby znajdującemu się w trudnej sytuacji materialnej, ale niepozostającej w bezpośrednim związku ze zdarzeniem losowym (...) (tak m.in. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 lipca 2009 r. sygn. .akt III SA/Kr 65/09, LEX nr 553353).

Jednocześnie należy wskazać, że Rada nie uregulowała trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego, stosowanie do art. 90f pkt 4 ustawy. Nie wyczerpała zatem w tym zakresie delegacji ustawowej. Stanowi to istotne naruszenie prawa, które skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Za zgodne z prawem nie można również uznać postanowienia regulaminu o treści: „**§ 8.** Uchwała obowiązuje od dnia 1 września 2020r.”

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296, ze zm.) w zw. z art. 90n ust. 6 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem wnioski o przyznanie stypendium szkolnego składa się do dnia 15 września danego roku szkolnego.

Należy zauważyć, że warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba

że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2). W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Stare Kurowo jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 23 września 2020 r. i została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 25 września 2020 r., niewątpliwie zatem przepis § 8 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wykluczają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądownoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych. Należy bowiem zauważyć, iż ustawowy zwrot „*demokratyczne państwo prawne*” jest niedookreślony. Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem* tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt: III SA/Łd 819/15: „*Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).”*

Wobec powyższego należy zauważyć, iż Rada Gminy podejmując powyższą uchwałę w dniu 23 września 2020 r. i nadając jej moc wsteczną od 1 września 2020r. istotnie naruszyła prawo, tj. art. 90n ust. 6 ustawy o systemie oświaty. Skoro wnioski o przyznanie stypendium szkolnego składa się do 15 września danego roku, to uchwała, która reguluje zasady przyznawania stypendiów nie może wchodzić w życie w terminie późniejszym, tj. po 15 września i obowiązywać od 1 września 2020 r.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli