



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 lipca 2015 r.

Poz. 2265

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.96.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 24 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz na podstawie art. 90d ust. 1, 90f i art. 90n ust. 4 i 5 ustawy z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 8. ust. 4 i § 9 ust. 2 Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Mielec stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr IX/65/2015 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 19 czerwca 2015 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Mielec.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 czerwca 2015 r., działając na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.), Rada Miejska w Mielcu podjęła uchwałę Nr IX/65/2015 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Mielec. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 czerwca 2015 r.

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.

Działając na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty, Rada 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.

W § 8 ust. 4 Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Mielec stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr IX/65/2015 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 19 czerwca 2015 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej

Mielec, Rada Miejska wskazała, że „Miesięczną wysokość stypendium szkolnego uzależnia się ponadto od wysokości otrzymanej dotacji celowej z budżetu Państwa oraz od ilości złożonych wniosków”.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały nie przyznaje jej upoważnienia do powyższego zapisu warunkującego wysokość stypendium. Ustawodawca upoważnia Radę Gminy do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium, a więc wytycznych, w oparciu o które nastąpi ostatecznie ustalona wysokość stypendium i to przy uwzględnieniu nie tylko sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin, ale także takich okoliczności, jak 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 oparciu o art. 90d ust. 1 ustawy). Wysokość stypendium powinna zatem zostać zindywidualizowana dopiero na etapie wydawania decyzji administracyjnej, wydanej w tej sprawie przez organ wykonawczy gminy. Ograniczenie wprowadzone w uchwale ma wpływ na kształt przyszłych decyzji wydawanych w sprawie przyznania stypendium, bowiem nie pozwala organowi prowadzącemu postępowanie administracyjne na uwzględnienie okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, gmina otrzymuje dotację celową na przyznawanie tych stypendiów. Fakt otrzymania takiej dotacji nie oznacza jednak, że finansowaniu z budżetu państwa podlega cała kwota stypendium przyznawanego uczniom. Część kwoty stypendium podlega finansowaniu z budżetu gminy.

Rada nie jest zatem władna do uzależniania przyznania stypendium w określonej wysokości od tego, czy gmina uzyska dotację celową z budżetu państwa.

Takie działanie, w ocenie organu nadzoru, nie może zostać uznane za określenie 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. Wśród okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty ustawodawca nie wskazał bowiem kryterium "braku środków dotacji celowej budżetu państwa".

Rada Miejska w Mielcu w §9 ust. 2 Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Mielec, wskazała również, że „W przypadku posiadania przez MOPS informacji o wysokości dochodu w rodzinie ucznia, dochód na osobę ustala się w oparciu o te informacje”.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, stosownie do brzmienia art. 1 pkt 1 k.p.a., iż postępowanie w sprawach przyznania stypendium toczy się na zasadach określonych w k.p.a. przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Dlatego też jakkolwiek modyfikacja przepisów kpa, a także wprowadzanie norm już w nim zawartych, stanowi istotne naruszenie prawa. Zdaniem organu nadzoru jeżeli Kodeks postępowania administracyjnego mówi o przepisach szczególnych - to mówi o przepisach ustawy lub o przepisach wydanych w oparciu o przepisy ustawy w wyniku wyraźnego upoważnienia do modyfikacji procedury wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach.

Z uwagi na powyższe należy zauważyć, że w świetle art. 63 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych". Natomiast zgodnie z art. 90n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty: 4. "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 o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5 ; 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna. 5. 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". Jak wynika z cytowanych przepisów obligatoryjne

elementy wniosku oraz załączniki wskazuje ustawa o systemie oświaty oraz Kodeks postępowania administracyjnego.

W konsekwencji należy uznać, że zapis § 9 ust 2 Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Mielec stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr IX/65/2015 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 19 czerwca 2015 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Mielec, narusza w sposób rażący przepis art. 90n ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Należy podkreślić, iż udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma charakter otwarty, rada bowiem uchwała regulamin, uwzględniając w szczególności elementy wymienione w pkt 1-4. Rada może zatem unormować także inne sprawy. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania regulaminu udzielania pomocy materialnej.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podjmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

W tym stanie rzeczy mając na uwadze powołane przepisy prawa, treść § 8 ust. 4 i § 9 ust. 2 Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Mielec stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr IX/65/2015 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 19 czerwca 2015 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Mielec, rażąco narusza prawo, dlatego należało stwierdzić ich nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4a, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podkarpackiego
Dyrektor Generalny Urzędu**

Janusz Olech