



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 października 2015 r.

Poz. 3096



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.415.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 1 października 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/52/2015 w sprawie upoważnienia dyrektora Gminnego Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza Modliborzyc w zakresie udzielenia uczniom pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Modliborzycze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/52/2015 w sprawie upoważnienia dyrektora Gminnego Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza Modliborzyc w zakresie udzielenia uczniom pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Modliborzycze.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/52/2015 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2015r.

Przedmiotowa uchwała została wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

W myśl powołanego przepisu, 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 udzielenia stypendium szkolnego;
- 4) tryb i sposób udzielenia 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. 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. 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 regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Modliborzyce podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość regulaminu dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Biorąc pod uwagę konieczność ujęcia w regulaminie wszystkich elementów określonych w art. 90f ww. ustawy, należy stwierdzić, iż przyjęta przez Radę Miejską uchwała nie określa w wymaganym zakresie, wskazanego w pkt 1 tego przepisu, 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 ustawy.

Stosownie do § 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały *przyznane stypendium szkolne nie może być niższe niż 80 % kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), zwanej dalej "ustawą o świadczeniach rodzinnych"- kwota zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia- i nie może przekraczać 200% tej kwoty (ust.1). W zależności od sytuacji materialnej rodziny, w której zamieszkuje uczeń, oraz od skali okoliczności, o których mowa w § 4 ust. 1 regulaminu, ustala się wysokość stypendium szkolnego miesięcznie: 1) przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia do 250 zł netto - od 80% do 200% kwoty, o której mowa w ust. 1; 2) przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 250 zł netto do wysokości kwoty, o której mowa w § 4 ust. 2 regulaminu - od 80 % do 150% kwoty, o której mowa w ust. 1 (ust.2).*

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia nie wypełniają dyspozycji art. 90 f pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Rada Gminy winna bowiem określić metody i mechanizmy ustalenia wysokości stypendium w taki sposób, aby z nich jednoznacznie wynikała wysokość stypendium zróżnicowana w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz od innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy (podkreślenie moje).

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/GI 972/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, iż *upoważnienie rady do określenia sposobu ustalenia wysokości stypendium oznacza umocowanie tego organu do określenia metod, mechanizmów umożliwiających realizację celu jakim jest zróżnicowanie wysokości kwot stypendiów w zależności od indywidualnego położenia osób, które mają ją otrzymać. Zatem, działając w oparciu o normę kompetencyjną określoną w art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty, rada gminy jest uprawniona do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, jednakże przy uwzględnieniu zarówno przedziału kwotowego, o którym mowa w art. 90d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie określonego w art. 90d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w art. 90d ust. 1 cyt. ustawy.*

Rada nie określiła wysokości stypendium w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. W § 5 ust. 2 Regulaminu znalazł się jedynie zapis, z którego wynika, że *"w zależności od sytuacji materialnej rodziny, w której zamieszkuje uczeń, oraz od skali okoliczności, o których mowa w § 4 ust. 1 regulaminu, ustala się wysokość stypendium,"* jednakże brak w uchwale

jakichkolwiek postanowień regulujących, w jaki sposób wystąpienie tych okoliczności wpływa na wysokość stypendium.

Tak podjęta uchwała skutkuje scedowaniem upoważnienia przyznanego Radzie przez ustawodawcę na organ przyznający stypendia szkolne – organ wykonawczy gminy. Na mocy tak sformułowanych przepisów uchwały organ wykonawczy został bowiem wyposażony w uprawnienie do uznaniowego rozstrzygnięcia o ewentualnym zwiększeniu wysokości stypendium w przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności, wskazanych przykładowo w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

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

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 29949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zatem realizując upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy winna określić w sposób normatywny taki sposób 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, bez niedopuszczalnego i niezgodnego z prawem luzu interpretacyjnego.

Przedmiotowa uchwała, nie zawierając postanowień 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 jego istotne naruszenie uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne wady prawne.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: *upoważnia się dyrektora Gminnego Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza Modliborzyc w zakresie udzielania uczniom pomocy materialnej o charakterze socjalnym.*

W ocenie organu nadzoru powyżej przytoczona regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty. W myśl tego przepisu świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Ustawodawca w art. 90m ust. 2 ustawy przewidział kompetencję rady gminy do udzielenia upoważnienia dla kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

Zatem co do zasady organem właściwym - czyli organem upoważnionym do wydawania decyzji administracyjnych, w zakresie wynikającym z art. 90m ust. 1 ustawy - jest organ wykonawczy gminy, w tym przypadku Burmistrz Modliborzyc. Jednakże na mocy art. 90m ust. 2 ustawy rada gminy może upoważnić inny organ (wyłącznie kierownika ośrodka pomocy społecznej) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w formie decyzji. Zatem swoboda

w wyznaczeniu innego organu została ograniczona przez ustawodawcę do kierownika ośrodka pomocy społecznej. Rada Miejska w Modliborzycach natomiast wskazała jako upoważnionego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w formie decyzji dyrektora Gminnego Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2010r. wskazał, że z konstytucyjnej zasady praworządności wypływa dla organów administracji publicznej obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości, co oznacza, że mogą one podejmować działania prawne tylko w zakresie przyznanej im kompetencji. Organy mogą przekazać kompetencje tylko wówczas, gdy tak stanowi przepis prawa, niedopuszczalne jest przekazanie kompetencji, gdy przepis prawa taką możliwość wyłącza, jak i poza wyznaczony zakres przekazania (sygn. akt I OSK 1209/09). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w wyroku z 5 stycznia 2010r. (sygn. akt I OSK 948/09) wywodząc, iż z konstytucyjnej zasady praworządności wynika bezwzględny obowiązek przestrzegania przepisów regulujących kompetencje, to następstwem tego jest dopuszczalność przekazania kompetencji na zewnątrz, jak i wewnątrz tylko jeżeli tak stanowi przepis prawa. Konsekwencją prawną jest niedopuszczalność przekazania kompetencji gdy przepis prawa taką możliwość prawną wyłącza, jak i gdy wyznacza zakres przekazania.

Powyższa argumentacja uzasadnia również wadliwość § 8 ust. 1 w brzmieniu: w Gminnym Zespole Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach", § 9, § 10 ust. 1 w brzmieniu: "*kasie Gminnego Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach lub*", § 10 ust. 2 w brzmieniu: "*a w przypadku uczniów szkół położonych poza terenem gminy - w Gminnym Zespole Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach*", § 11 ust. 3 w brzmieniu: *Dyrektor Gminnego Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach*", § 12 w brzmieniu: "*złożony w Gminnym Zespole Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach*" Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Modliborzyce, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

Stosownie do § 12 Regulaminu: *wysokość zasiłku szkolnego nie może przekroczyć jednorazowo kwoty stanowiącej pięciokrotność kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych - zasiłek rodzinny na dziecko powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia* (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z przepisu art. 90f ustawy o systemie oświaty. Przepis ten nie stanowi dla Rady uprawnienia do regulowania wysokości zasiłku szkolnego. Wprawdzie określona w art. 90f ustawy o systemie oświaty norma kompetencyjna ma charakter otwarty, rada bowiem uchwała regulamin, uwzględniając „w szczególności” elementy wymienione w pkt 1-4, jednak fakt, iż rada może unormować także inne sprawy nie oznacza pełnej dowolności w zakresie ustalania regulaminu udzielania pomocy materialnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Jednocześnie należy zauważyć, iż powyższą materię reguluje art. 90e ust. 2 ustawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) stwierdził, iż 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.

Tymczasem w przedmiotowym regulaminie zamieszczone zostały regulacje stanowiące nieuprawnione powtórzenia przepisów ustawy o systemie oświaty, a mianowicie:

- § 12 ust. 1 Regulaminu stanowiący iż: *zasilek szkolny może być przyznany uczniowi (słuchaczowi lub wychowankowi) znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej, wyłącznie z powodu zdarzenia losowego* powtarza regulacje art. 90e ust. 1 ustawy,
- § 12 ust. 3 Regulaminu stanowiący iż *zasilek szkolny może być przekazywany 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 szkolnym niezależnie od otrzymanego stypendium szkolnego* powtarza art. 90e ust. 3 ustawy.

Zgodnie z § 14 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, iż *postępowanie w sprawie przyznawania świadczenia pomocy materialnej z urzędu uwarunkowane jest wyrażeniem zgody strony na wszczęcie tego postępowania.*

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis narusza art. 90n ust. 3 ustawy, który stanowi, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być przyznawane również z urzędu. Należy podkreślić, że ww. przepis ustawy nie uzależnia dopuszczalności prowadzonego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie przyznania świadczenia od uzyskania zgody strony.

W przypadku bowiem, gdy przepisy szczególne dopuszczają możliwość wszczęcia postępowania na wniosek strony lub z urzędu, organ może wszcząć postępowanie z urzędu na zasadach określonych w tych przepisach (por. komentarz do art. 61 kpa [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Lex 2009, wyd. III).

W § 15 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że: *stypendium szkolne wstrzymuje się lub cofa, jeżeli: a) dochód na osobę w rodzinie przekroczy kwotę, o której mowa § 4 ust. 2 regulaminu, b) uczeń przerwał naukę lub został skreślony z listy uczniów szkoły, c) uczeń 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, d) uczeń zmienił miejsce zamieszkania - poza obszar Gminy Modliborzycze (ust. 1). Rodzice ucznia otrzymującego stypendium, opiekunowie prawni lub pełnoletni uczeń są obowiązani niezwłocznie zawiadomić organ przyznający stypendium o wystąpieniu przyczyn wstrzymania lub cofnięcia stypendium, o którym mowa w ust. 1 (ust. 2). Decyzje w sprawie wstrzymania, cofnięcia stypendium lub zwrotu nienależnie pobranego stypendium bądź odstąpienia od żądania zwrotu, wydaje w imieniu Burmistrza Modliborzyc Dyrektor Gminnego Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach (ust. 3). W przypadku niedostarczenia dokumentów stanowiących podstawę wypłaty stypendium w formie pokrycia kosztów udziału ucznia w zajęciach edukacyjnych, o których mowa § 7 ust. 1 regulaminu, Dyrektor Gminnego Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Modliborzycach działając w imieniu Burmistrza Modliborzyc wydaje decyzję o wygaśnięciu decyzji przyznającej stypendium, w trybie art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego (ust. 4).*

W ocenie organu nadzoru regulacje cytowanego § 15 Regulaminu wykraczają poza upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Ustawodawca określa w art. 90o ust. 1 ustawy, iż rodzice ucznia otrzymującego stypendium szkolne są obowiązani niezwłocznie powiadomić organ, który przyznał stypendium, o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do pełnoletniego ucznia (ust. 2). Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2, w przypadku gdy dyrektor poweźmie informację o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (ust. 3). Stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (ust. 4). Należności z tytułu nienależnie pobranego stypendium szkolnego podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 5). Wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej (ust. 6).

Przepis art. 90o ustawy precyzyjnie reguluje zarówno kwestię konieczności informowania o zmianie okoliczności stanowiących podstawę przyznania stypendium szkolnego i podmioty do tego zobowiązane jak i kwestię wstrzymania lub cofnięcia stypendium i wydawania decyzji w tym zakresie nie pozostawiając radzie gminy żadnych uprawnień w tym zakresie.

Jak wskazano powyżej rada gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/52/2015 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

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Modliborzyc
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Modliborzycach