



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 listopada 2015 r.

Poz. 3468



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.501.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 5 listopada 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/62/2015 Rady Gminy Janowiec z dnia 30 września 2015 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Janowiec”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/62/2015 Rady Gminy Janowiec z dnia 30 września 2015 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Janowiec”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/62/2015 Rady Gminy Janowiec została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 października 2015 r.

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 Janowiec 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 Gminy 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 § 4 Regulaminu, *stypendium szkolne może otrzymać uczeń 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 (ust. 1). Prawo do otrzymania stypendium szkolnego przysługuje, jeżeli miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2009r. Nr 175, poz. 1362 z późniejszymi zmianami), zwaną dalej „ustawą o pomocy społecznej” będącej kryterium dochodowym na osobę w rodzinie uprawniającym do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (ust. 2).*

Jak stanowi § 5 Regulaminu, *miesięczna wysokość stypendium szkolnego uzależniona jest od sytuacji materialnej uczniów oraz od warunków określonych w § 4 ust. 1 (ust. 1). Wysokość stypendium szkolnego ustala się w następujący sposób:*

przy miesięcznym dochodzie na osobę w rodzinie ucznia do 150 zł netto- stypendium szkolne przyznawane jest w wysokości miesięcznej 80%-200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 114 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą o świadczeniach rodzinnych”.

przy miesięcznym dochodzie na osobę w rodzinie ucznia od 151 zł do kwoty 250 zł netto - stypendium szkolne przyznawane jest w wysokości miesięcznej 80%-150% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych,

przy miesięcznym dochodzie na osobę w rodzinie ucznia od 251 zł do kwoty o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej stypendium szkolne przyznawane jest w wysokości miesięcznej 80%-100% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia nie wypełniają dyspozycji art. 90f 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., 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. 1 regulaminu znalazł się jedynie zapis, z którego wynika, że miesięczna wysokość stypendium uzależniona jest od warunków określonych w § 4 ust. 1, 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 inną jeszcze wadę prawną.

W przedmiotowym regulaminie zamieszczone zostały regulacje stanowiące nieuprawnione powtórzenie bądź modyfikację przepisów ustawy o systemie oświaty, a mianowicie:

- § 4 ust. 1 Regulaminu powtarza art. 90d ust. 1 ustawy,
- § 8 ust. 2 Regulaminu modyfikuje art. 90e ust. 1 ustawy,
- § 8 ust. 3 Regulaminu powtarza 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/62/2015 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

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Janowiec
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Janowiec