



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 10 lipca 2017 r.

Poz. 2888



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.265.2017 **WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 6 lipca 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXV/185/17 Rady Gminy Adamów z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Adamów.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/185/17 Rady Gminy Adamów z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Adamów

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXV/185/17 Rady Gminy Adamów została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 czerwca 2017 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Adamów podjęła na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016r. poz.1943, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy(dalej: Regulamin), 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.

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 Adamów podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość regulaminu dotyczy niespektowania 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, że przyjęta przez Radę Gminy uchwała nie określa - 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 § 3 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie.

Uprawnienie ubiegania się o stypendium szkolne przysługuje, jeżeli miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia, zwanego nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016r. poz. 930 z późn. zm.) tj. aktualnie obowiązującego kryterium dochodowego na osobę w rodzinie uprawniającego do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (ust. 2).

Jednocześnie w § 4 Regulaminu zawarte zostały postanowienia dotyczące wysokości stypendium szkolnego. Zgodnie z tym zapisem, przyznane stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 późn. zm.), i nie może przekraczać 200% tej kwoty (ust. 1).

Zgodnie zaś z § 4 ust. 2 Regulaminu, w zależności od sytuacji materialnej rodziny ucznia, po uwzględnieniu okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy, ustala się wysokość stypendium szkolnego miesięcznie:

- 1) przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia do 200 zł netto – od 80 % do 200 % kwoty, o której mowa w ust. 1,;
- 2) przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 200 zł do 400 zł netto – od 80% do 140% kwoty, o której mowa w ust. 1;
- 3) przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 400 zł netto do wysokości kwoty, o której mowa w §3 ust. 2 regulaminu – od 80% do 100 % kwoty, o której mowa w ust. 1

Należy stwierdzić, że postanowienia dotyczące stypendium szkolnego zawarte § 3 ust.1-4 Regulaminu stanowią odpowiednio powtórzenie przepisów ustawowych zawartych w art. 90d ust. 1, ust.7, ust.9, ust. 12 i ust. 13 ustawy o systemie oświaty.

Postanowienie zawarte w § 5 ust. 3, zgodnie z którym „*stypendium szkolne może być także udzielane w formie świadczenia pieniężnego*” stanowi zaś modyfikację art. 90d ust. 5 tej ustawy.

Powtórzenie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja nie może zostać uznane za wypełnienie upoważnienia ustawowego.

Przekazując Radzie Gminy upoważnienie do uregulowania określonych kwestii w uchwale ustawodawca wskazuje zakres spraw, które powinny zostać unormowane przez prawodawcę lokalnego w sposób jak najlepiej dostosowany do miejscowych uwarunkowań, bez potrzeby powtarzania przepisów ustawowych, które i tak już przecież obowiązują.

Stanowienie aktów prawa miejscowego ma charakter dopełniający do regulacji ustawowej w tym znaczeniu, że wypełnia normatywnymi treściami luzy pozostawione regulacji ustawowej między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę terenową (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe", Wolters Kluwer Polska- Oficyna Warszawa 2007, str. 119).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą 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 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) zauważył, że 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, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia uchwały Nr XXV/185/17 Rady Gminy Adamów 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 wynikała z nich jednoznacznie 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.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., wydanym w sprawie o 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.*

W przedmiotowej uchwale brak jest natomiast ustaleń wskazujących, w jaki sposób wystąpienie okoliczności uzasadniających przyznanie stypendium szkolnego wpływa na wysokość stypendium.

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

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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 29949/94, OwSS 1996/3/91).

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 wyczerpująco sposób ustalenia wysokości stypendium, w tym również 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.

Uchwała jest obciążona również innymi wadami prawnymi.

W § 14 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż „*postępowanie w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej z urzędu uwarunkowane jest uzyskaniem zgody 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).

Stosownie do § 15 ust. 1 Regulaminu, „*stypendium szkolne wstrzymuje się lub cofa, jeżeli: dochód na osobę w rodzinie przekroczy kwotę, o której mowa w § 3 ust. 2 regulaminu, uczeń przerwał naukę lub został skreślony z listy uczniów szkoły, 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, uczeń zmienił miejsce zamieszkania- poza obszar gminy Adamów*”.

„*Rodzice ucznia otrzymującego stypendium, opiekunowie prawni, pełnoletni uczeń lub dyrektor szkoły albo ośrodka, do których uczęszcza uczeń, słuchacz lub wychowanek są obowiązani w terminie 7 dni zawiadomić organ przyznający stypendium o wystąpieniu przyczyn wstrzymania lub cofnięcia stypendium, o których mowa w ust. 1*” (§ 15 ust. 2).

„*Decyzje w sprawie wstrzymania, cofnięcia stypendium lub zwrotu nienależnie pobranego stypendium, bądź odstąpienia od żądania zwrotu, wydaje Kierownik GOPS Adamów*” (§ 15 ust. 3).

„*W przypadku niedostarczenia dokumentów stanowiących podstawę wypłaty stypendium w formie pokrycia kosztów udziału ucznia w zajęciach edukacyjnych, o których mowa w § 6 ust. 1 regulaminu, Kierownik GOPS wydaje decyzję o wygaśnięciu decyzji przyznającej stypendium, w trybie art. 162 Kodeksy postępowania administracyjnego*” (§ 15 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 ściąganiu 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.

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.

W tym stanie rzeczy wszczęcie postępowania w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXV/185/17 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

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

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