



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 lipca 2017 r.

Poz. 3162



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.285.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 lipca 2017 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXX/143/17 Rady Gminy Ułęż z dnia 9 czerwca 2017 r.
w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla
uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Ułęż**

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 XXX/143/17 Rady Gminy Ułęż z dnia 9 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Ułęż

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXX/143/17 została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 czerwca 2017 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Ułęż 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, 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.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę w wykonaniu delegacji art. 90f ustawy o systemie oświaty, obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, w tym zawartych w jego treści wytycznych, które muszą zostać uwzględnione w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. W normatywnym akcie wykonawczym nie można także powtarzać ani modyfikować obowiązującej regulacji ustawowej.

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 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.

Stosownie do treści art. 90f ustawy o systemie oświaty, wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść regulaminu.

W uchwale Nr XXX/143/17 postanowienia dotyczące wysokości stypendium szkolnego określa rozdział 2 regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Ułęż, stanowiącego załącznik do uchwały. W myśl § 3 ust. 1 regulaminu, *stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w wysokości uzależnionej od skali występowania w rodzinie 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.*

Zgodnie z § 4 regulaminu, *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), 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 przekroczyć 200 % tej kwoty (ust. 1).*

W zależności od sytuacji materialnej rodziny, w której zamieszkuje uczeń oraz od skali okoliczności, o których mowa w § 3 ust. 1 regulaminu, ustala się wysokość stypendium szkolnego miesięcznie:

- 1) *przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia od 0% do 25% kwoty, o której mowa w § 3 ust. 2 regulaminu – od 100% do 200 % kwoty, o której mowa w ust. 1;*
- 2) *przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia od 25% do 50% kwoty, o której mowa w § 3 ust. 2 regulaminu – od 90% do 150 % kwoty, o której mowa w ust. 1;*
- 3) *przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia powyżej 50% do 100% kwoty, o której mowa w § 3 ust. 2 regulaminu – od 80% do 100 % kwoty, o której mowa w ust. 1 (ust. 2).*

W przypadku uzyskiwania dochodów na osobę w rodzinie ucznia w wielkościach określonych w ust. 2, w rodzinach w których dwoje rodziców jest dotkniętych choćby jednym ze zjawisk wymienionych w § 4 ust. 1 uchwały, albo rodzina nie posiada jednego lub dwojga rodziców – stypendium na ucznia w takiej rodzinie przysługuje według wyższego (najbliższego) przedziału, wynikającego z ust. 2 pkt 2 lub pkt 3 (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 4 ust. 3 regulaminu narusza w sposób istotny przepis art. 90f pkt 1 w związku z art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, wprowadza bowiem warunek, iż okoliczności wymienione w § 4 ust. 1, aby miały wpływ na wysokość otrzymywanego stypendium, muszą dotyczyć obojga rodziców.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, do którego odsyła norma kompetencyjna zawarta w art. 90f ustawy, 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.

Przepis ten zawiera otwarty katalog okoliczności, których wystąpienie uprawnia do ubiegania się o przyznanie stypendium szkolnego. Trudna sytuacja materialna ucznia wraz z okolicznościami, wskazanymi w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowią materialne kryteria, których spełnienie uprawnia do ubiegania się o przyznanie stypendium szkolnego.

W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie w § 4 ust. 3 regulaminu warunku podwyższenia stypendium (ustalenia wysokości stypendium według wyższego przedziału) wyłącznie w przypadku, gdy wskazane okoliczności dotyczą obojga rodziców ucznia, jest pozbawione podstaw prawnych.

Zgodnie bowiem z przytoczonym powyżej art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, stypendium przysługuje w szczególności w przypadku, gdy określone w tym przepisie okoliczności wystąpią w rodzinie ucznia. Rada gminy została zaś upoważniona do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności m. in. od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1.

Ograniczenie przesłanek otrzymania stypendium szkolnego jedynie do niskich dochodów na osobę w rodzinie ubiegającego się o stypendium ucznia stanowi istotne naruszenie art. 90f pkt 1 w związku z art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Takie działanie, polegające na ograniczaniu uwzględniania wymienionych w ustawie okoliczności, czy też uwzględniania ich jedynie w wypadku ziszczenia się określonego stanu faktycznego nie znajduje uzasadnienia we wskazanych przepisach ustawy o systemie oświaty.

Należy także podnieść, że 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.

Właściwa 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 wystąpią „inne okoliczności” o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Niedozwolone jest przy tym wprowadzanie ograniczenia, iż dodatkowe okoliczności wskazane przez ustawodawcę muszą dotyczyć obojga rodziców. Rada gminy jest zobligowana do wskazania w jaki sposób występujące w rodzinie ucznia inne okoliczności będą miały wpływ na sposób ustalania wysokości stypendium.

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze Gminy Ułęż. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Dotyczy to zwłaszcza 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 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 ustawy o systemie oświaty.

Należy także dostrzec, że regulacja przyjęta w § 4 ust. 3 regulaminu, przewidująca – w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty – stypendium w wysokości ustalonej według wyższego (najbliższego) przedziału, wynikającego z ust. 2 pkt 2 lub 3, pomija całkowicie przypadek wystąpienia ww. okoliczności w rodzinie ucznia, który kwalifikuje się do

najwyższego przedziału dochodowego. W tym przedziale dochodowym uchwała nie określa zatem sposobu ustalania wysokości stypendium w zależności od wystąpienia dodatkowych okoliczności, wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Wobec powyższego, należy uznać, iż regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Ulęż podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej, a jej działanie, jako 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.

W § 13 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 § 14 ust. 1 Regulaminu, *„stypendium szkolne uchyla się, jeżeli:*

- 1) *dochód na osobę w rodzinie przekroczy kwotę, o której mowa w § 3 ust. 2 regulaminu,*
- 2) *uczeń przerwał naukę lub został skreślony z listy uczniów szkoły,*
- 3) *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,*
- 4) *uczeń zmienił miejsce zamieszkania- poza obszar gminy Ulęż”*.

„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” (§ 14 ust. 2).

„Decyzje w sprawie wstrzymania, cofnięcia stypendium lub zwrotu nienależnie pobranego stypendium, bądź odstąpienia od żądania zwrotu, wydaje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ulężu” (§ 14 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 Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ulężu wydaje decyzję o wygaśnięciu decyzji przyznającej stypendium, w trybie art. 162 Kodeksu 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 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.

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 stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/143/17 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 Ułęż
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ułęż