

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.162.2015.AHor
z dnia 5 listopada 2015 r.

Rada Gminy Szczaniec

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015r., poz. 1515) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XVII/82/15 Rady Gminy Szczaniec z dnia 30 września 2015 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Szczaniec.

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2015 r. Rada Gminy Szczaniec podjęła Uchwałę Nr XVII/82/15 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Szczaniec. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 października 2015 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) - zwanej dalej ustawą.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 90f ustawy, który upoważnia radę gminy do uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, 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. Pominięcie przez radę gminy któregokolwiek z wymienionych elementów 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. Nie wyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały, uznać należało, iż badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa - niewypełnieniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 90f pkt 1 ustawy. Biorąc pod uwagę konieczność ujęcia w uchwale wszystkich elementów określonych w art. 90f ustawy, należy uznać, iż badany akt nie określa 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.

Stosownie do art. 90d ust. 1 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." Jak słusznie zauważył Mateusz Pilich w: Komentarz do art.90(f) ustawy o systemie oświaty, system LEX, „Pomoc o charakterze socjalnym powinna zawsze pozostawać w relacji do sytuacji majątkowej jej beneficjentów. Z tego względu w art. 90f pkt 1 wyraźnie wskazuje się na konieczność różnicowania kwoty udzielanych stypendiów w zależności od indywidualnego położenia osób, które mają ją otrzymywać. W regulaminie należy zatem, uwzględniając przedział kwotowy, o którym mowa w art. 90d ust. 9 (zob. teza 9 do art. 90d), ustalić określony system stawek stypendiów, w podziale według progów dochodowych oraz różnych okoliczności osobistych. Jest również możliwe ustalenie określonych przedziałów, w których należy udzielać stypendiów (np. uczniom z rodzin niepełnych przysługuje od 75 do 100 zł, uczniom z rodzin wielodzietnych - od 90 do 110 zł), z tym że przyjęte kryteria podziałów powinny mieć oparcie w obiektywnych okolicznościach różnicujących, tak aby nie dyskryminować uprawnionych do pomocy”.

Rada Gminy Szczaniec w § 2 badanej uchwały postanowiła, że: Stypendium szkolne ustala się miesięcznie w wysokości 100% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114 z późn. zm.) – ust. 1; Stypendium szkolne dla uczniów z orzeczoną

niepełnosprawnością ustala się miesięcznie w wysokości 120% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy wymienionej w ust. 1 – ust. 2. Należy tymczasem zauważyć, że w ramach delegacji ustawowej z art. 90f pkt 1 ustawy Rada Gminy Szczaniec była zobowiązana do określania 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. W przedmiotowym akcie Rada ustaliła natomiast jedynie konkretną wysokość stypendium dla uczniów oraz uczniów z orzeczoną niepełnosprawnością. Regulacja ta zupełnie pomija sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności. Organ wykonawczy został więc pozbawiony jakiegokolwiek możliwości różnicowania wysokości stypendium szkolnego. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu do wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. IV SA/GI 972/05, „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”.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że stypendium szkolne przyznaje Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Szczañcu w drodze decyzji. Tymczasem organem właściwym do przyznawania lub odmowy przyznawania świadczeń pomocy materialnej, tj. stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego dla uczniów jest wójt. Kierownik ośrodka pomocy społecznej będzie organem uprawnionym do przyznawania tych świadczeń dopiero na podstawie uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 90m ust. 2 ustawy. W regulaminie udzielania pomocy materialnej nie można przenieść kompetencji ustawowej z organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego na kierownika jednostki organizacyjnej gminy. Prawidłowy zapis regulaminowy winien być sformułowany w ten sposób, iż postępowanie o przyznaniu lub odmowie przyznania zasiłku szkolnego w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie upoważnienia rady gminy prowadzi kierownik ośrodka pomocy społecznej (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 maja 2012 r. znak 38/12). W związku z tym niezgodne z prawem są również zapisy § 4 i § 8, w których wskazano, że wnioski o przyznanie stypendium szkolnego wraz z kompletem dokumentów oraz wnioski o przyznanie zasiłku szkolnego składa się w Ośrodku Pomocy Społecznej w Szczañcu. Zgodnie z art. 90m ust. 1 świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), w związku z tym to do tego organu powinny być składane wnioski.

Przekroczeniem kompetencji powierzonych radzie w przywołanym art. 90f pkt 4 ustawy było uchwalenie § 7 ust. 1 i ust. 2, w którym Rada postanowiła, że: Zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego (ust. 1); Zdarzeniami losowymi uzasadniającymi przyznanie zasiłku szkolnego są w szczególności: 1) pożar mieszkania, domu, 2) zalanie mieszkania, domu, 3) śmierć rodzica bądź opiekuna prawnego ucznia, 4) długotrwała choroba rodzica, opiekuna prawnego, ucznia, 5) inne zdarzenia losowe (ust. 2). Zgodnie z delegacją ustawową rada gminy została upoważniona jedynie do określenia trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. Zapisy kwestionowanej uchwały wykraczają więc poza upoważnienie ustawowe. Poza tym przepis § 7 ust. 1 stanowi powtórzenie art. 90e ust. 1 ustawy. Jeżeli jakiś przepis jest zawarty w ustawie, to powtarzanie go w akcie wykonawczym jest zbyteczne, ponieważ w ten sposób niczego się nie normuje. W następstwie stosowania powtórzeń mogą natomiast powstać liczne nieporozumienia. Przy powtórzeniach okazuje się, że niektóre wypowiedzi ustawodawcy są normatywnie zbędne. Musi to prowadzić do wątpliwości, z których fragmentów tekstu prawnego należy odtwarzać normy i jaka jest ranga tych norm. (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004 r., s.238, wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. U 5/98, OTK ZU 1999 r., Nr 5, poz. 99, s. 42). Także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. stanął na stanowisku, że: "Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już 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." Zbędna była też próba przekładowego wyliczenia katalogu zdarzeń losowych. Pojęcie to ma charakter niedookreślony i w ten sposób obejmuje możliwie szeroki wachlarz sytuacji faktycznych. W związku z tym nie ma potrzeby przykładowego wyliczenia zdarzeń losowych. Warto zaznaczyć, że rada gminy uchwalając akt prawa miejscowego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemanie kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141).

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY
LUBUSKIEGO
Wicewojewoda Lubuski

Jan Świrepo