



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 2 listopada 2017 r.

Poz. 3553

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.240.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 października 2017 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875) i art. 90d ust. 1, ust. 5, art. 90f pkt 1, art. 90n ust. 4 pkt 3 i ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 6. ust. 5, § 7 ust. 5, § 8 ust. 3 pkt 3, § 8 ust. 7, § 9 ust. 6 i § 13 ust. 1 załącznika do uchwały Rady Gminy Gawłuszowice z dnia 25 września 2017 r. Nr XXVIII/140/2017 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Gawłuszowice.

Uzasadnienie

W dniu 2 października 2017 r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Rady Gminy Gawłuszowice Nr XXVIII/140/2017 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Gawłuszowice. W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.).

W załączniku do niniejszej uchwały Rada Gminy Gawłuszowice uchwaliła "Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Gawłuszowice".

Badając ww. uchwałę pod kątem jej zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdził, że niektóre przepisy przedmiotowej uchwały naruszają przepisy art. 90d ust. 1, ust. 5, art. 90f pkt 1, art. 90n ust. 4 pkt 3 i ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. W pierwszej kolejności organ nadzoru zauważa, że przepis art. 90f ustawy stanowi delegację ustawową do uchwalenia przez radę gminy regulaminu 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.

W § 6 ust. 5 załącznika do cyt. uchwały przyjęty został zapis, że wysokość stypendium szkolnego w danym roku szkolnym uzależniona jest od liczby złożonych wniosków, wysokości otrzymanej dotacji celowej z budżetu państwa oraz sytuacji materialnej wnioskującego przy jednoczesnym wystąpieniu, co najmniej jednego z powodów kryterium społecznego. Wskazać należy, iż udzielanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zadaniem własnym gminy (art. 90p ust. 1 ustawy o systemie oświaty), zatem gmina wykonuje je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność - mimo że art. 90r

ustawy o systemie oświaty zobowiązuje Skarb Państwa do finansowej partycypacji w jego realizowaniu. W ocenie organu nadzoru zgodnie z wolą ustawodawcy, gmina otrzymuje dotację celową na przyznawanie stypendiów, natomiast fakt otrzymania takiej dotacji nie oznacza, że finansowaniu z budżetu państwa podlega cała kwota stypendium przyznawanego uczniom. Część kwoty stypendium podlega bowiem finansowaniu z budżetu gminy. W konsekwencji powyższego ani problem ze sfinansowaniem obowiązkowych (w rozumieniu art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 90p ust. 1 ustawy o systemie oświaty) zadań własnych gminy, ani niewątpliwie skomplikowana materia związana z ustaleniem w należytej wysokości dotacji celowych i ich terminowym egzekwowaniem, nie mogą być przesłankami zaniechania przyznania świadczeń w razie spełnienia ustawowych warunków przez osobę objętą wnioskiem.

W § 6 ust. 4 załącznika do uchwały Rada ustaliła, iż stypendium szkolne może być udzielone w formie świadczenia pieniężnego jeżeli Wójt uzna, że udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 1 – 3 nie jest możliwe. Taka regulacja jest niezgodna z treścią przepisu art. 90d ust. 5 ustawy. W myśl art. 90d ust. 5 ustawy stypendium szkolne może być także udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2, a w przypadku uczniów szkół ponadgimnazjalnych także w formie, o której mowa w ust. 4, nie jest możliwe, natomiast w przypadku słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3, udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2 i 4, nie jest celowe. Zapisy kwestionowanego przepisu są modyfikacją ustawowych rozwiązań w związku z czym takie postępowanie ze strony rady jest niedopuszczalne albowiem wskazany przepis ustawy kształtuje już omawianą materię. Należy w tym miejscu podkreślić, że z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne 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, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, 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. W dalszej kolejności zauważa się, że w § 8 ust. 3 pkt 3 szczegółowo wymieniono dokumenty jakie należy dołączyć o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Zauważyć trzeba, że kwestia ta została uregulowana w art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawy w sposób kompleksowy gdzie wskazano elementy obligatoryjne wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Skoro zatem ustawodawca wskazał elementy obligatoryjne wniosku, to Rada nie jest uprawniona do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale w tak szeroki sposób jak ma to miejsce w badanym przypadku. Oznacza to, że Rada wykroczyła poza ramy przysługującego jej upoważnienia i dokonała modyfikacji przepisów ustawy w sposób nieuprawniony.

Z kolei w § 8 ust. 7 uchwały określono terminy realizacji stypendium szkolnego w tym miejscu zaznaczyć trzeba, że kwestionowane zapisy stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 90d ust. 10 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym stypendium szkolne jest przyznawane na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 10 miesięcy w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych - na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 9 miesięcy w danym roku szkolnym. Podkreślić należy, iż uchwała rady gminy podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktem prawnym wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przepisy stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować czy uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji.

Za niezgodne z prawem organ nadzoru uznał również regulacje zawarte w § 9 ust. 6 ww. uchwały gdzie zdefiniowano pojęcie zdarzenia losowego. Tymczasem użycie przez ustawodawcę w art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty sformowania "zdarzenie losowe", mającego charakter zwrotu niedookreślonego, umożliwia objęcie nim - na etapie stosowania prawa - różnych zdarzeń nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych, które mogą istotnie utrudnić sytuację materialną ucznia. "Już samo określenie losowe wskazuje, że chodzi katalog stanów faktycznych, których charakteru i cech nie można z góry określić" (wyrok WSA z dnia 16 maja 2012 r., IV SA/Po 263/12).

Prawodawca miejscowy nie jest upoważniony do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. Rada gminy posiada kompetencję do regulowania trybu i sposobu (a nie podstaw, zasad, czy przesłanek) udzielania zasiłku szkolnego. Nie ulega zatem wątpliwości, że § 9 ust. 6 uchwały w sposób istotny narusza art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty. Posłużenie się zwrotem niedookreślonym, a do takich należy zaliczyć "zdarzenie losowe", pozwala na etapie stosowania prawa dokonać oceny poszczególnych przypadków i podjąć decyzję. Zaprezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (porównaj: wyrok WSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., IV SA/GI 893/12, wyrok WSA z dnia 16 maja 2012 r., IV SA/Po 263/12, wyrok WSA z dnia 16 maja 2012 r., IV SA/Po 263/12, wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2009 r., IV SA/Po 758/09, wyrok WSA z dnia 7 października 2009 r., IV SA/Po 642/09).

Odnosząc się do zapisów § 13 ust. 1 wskazujących, że w przypadku, gdy środki otrzymane na wypłatę stypendiów oraz zasiłków szkolnych z budżetu nie zapewniają wypłaty tych świadczeń wszystkim uprawnionym uczniom, w pierwszej kolejności świadczenia te przyznaje się uczniom o najniższych dochodach to zauważyć trzeba, że rada nie posiada delegacji ustawowej do takiego uregulowania kolejności w zakresie wypłat świadczeń. Dokonanie takich zapisów uchwały jest niewątpliwie wykroczeniem poza ramy kompetencji ustawowej wynikającej z art. 90f ustawy o systemie oświaty oraz narusza zapisy art. 90p ust. 1 w zakresie stosowania takiego kryterium w przedmiocie udzielonych świadczeń.

Reasumując, należy stwierdzić, iż Rady Gminy Gawłuszowice podejmując badaną uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Gawłuszowice, dopuściła się w sposób istotny naruszenie obowiązujących przepisów prawa, a to w szczególności przepisu art. i art. 90d ust. 1, ust. 5, art. 90f pkt 1, art. 90n ust. 4 pkt 3 i ust. 5 o systemie oświaty.

Z tych też względów zasadnym jest stwierdzenie jej nieważności w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. Wojewody Podkarpackiego
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak