



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.09111/ 442 /09

Lublin, 2010-01- 07

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIV/307/2009 Rady Miasta
Kraśnik z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie regulaminu udzielania
pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych
na terenie Gminy Miejskiej Kraśnik.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XXXIV/307/2009 Rady Miasta Kraśnik z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miejskiej Kraśnik.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIV/307/2009 Rady Miasta Kraśnik została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 grudnia 2009 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 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. Stosownie do treści art. 90f ustawy o systemie oświaty zauważyć przy tym trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść regulaminu.

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 Miejskiej Kraśnik podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Przyjęta przez Radę Miasta uchwała nie określa bowiem w wymaganym zakresie, wskazanego w pkt 1 tego przepisu, sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

W § 4 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały, znalazł się jedynie zapis, że 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.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia nie wypełniają dyspozycji art. 90 f pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

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 Miejska była uprawniona i zarazem zobowiązana do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, 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.

Zapis uchwały, iż wysokość stypendium jest uzależniona od skali występowania w rodzinie takich okoliczności, nie określa sposobu obliczenia wysokości stypendium w wypadku ich wystąpienia.

Tym samym Rada scedowała przyznane jej przez ustawodawcę upoważnienie na organ przyznający stypendia szkolne – organ wykonawczy gminy, który na mocy tak sformułowanego zapisu został wyposażony w uprawnienie do uznaniowego rozstrzygnięcia o wysokości stypendium ze względu na występowanie w rodzinie ucznia okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

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 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. 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 2949/94, 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 Miasta 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.

Tymczasem regulacja przyjęta przez Radę Miasta pozostawia swobodnemu uznaniu burmistrza ustalenie konkretnej wysokości stypendium w wypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w przewidzianych w uchwale granicach wysokości stypendium dla ustalonych przedziałów dochodowych (§ 5 ust. 1 i 2 uchwały).

W ocenie organu nadzoru rada gminy ustalając regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym zobowiązana jest do pełnego, kompleksowego uregulowania kwestii wymienionych w art. 90 f pkt 1-4 ustawy

o systemie oświaty. Nie stanowi bowiem wypełnienia delegacji ustawowej regulamin, który nie zawiera wszystkich koniecznych postanowień, jakie powinny w nim się znaleźć.

Rada Miasta Kraśnik 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.

Należy podkreślić, iż udzielona radzie norma kompetencyjna ma charakter otwarty, rada bowiem uchwała regulamin, uwzględniając w szczególności elementy wymienione w pkt 1-4. Rada może zatem unormować także inne sprawy. Nie oznacza to jednak 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.

Organ wykonujący kompetencję prawodawczą jest obowiązany działać w granicach upoważnienia. Nie może także w normatywnym akcie wykonawczym powtarzać ani też modyfikować obowiązującej regulacji ustawowej.

Zgodnie z § 2 uchwały określa się wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego (zasiłku szkolnego) stanowiący załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru regulacja ta została podjęta bez podstawy prawnej, z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 90 f ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 90n ustawy: „W sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (ust. 1). Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na: 1) wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia; 2) wniosek odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2 (ust. 2). Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu (ust. 3). Wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: 1) imię i nazwisko ucznia i jego rodziców; 2) miejsce zamieszkania ucznia; 3) dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5; 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna (ust. 4). W przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń

pieniężnych z pomocy społecznej (ust. 5). Wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – do dnia 15 października danego roku szkolnego (ust. 6). W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6 (ust. 7)”.

Elementy jakie powinien zawierać wniosek są więc wyraźnie określone w ustawie – ust. 4 cytowanego art. 90n ustawy. Wobec powyższego ustalenie przez radę gminy wzoru wniosku jest bezprzedmiotowe.

Zgodnie z art. 63 § 1 kpa: „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.”.

Wymagany przepisem art. 90n ustawy wniosek należy traktować jako takie właśnie podanie czy żądanie wszczęcia postępowania w sprawie przyznania stypendium. Rada nie może ograniczać prawa osób uprawnionych do złożenia wniosku do złożenia go w wybranej przez te osoby formie, spośród form dopuszczalnych na podstawie art. 63 § 1 kpa. Ponadto brak jest w kpa przepisu, który zezwalałby na uzależnienie wszczęcia postępowania administracyjnego od złożenia wniosku na urzędowym formularzu.

Tym samym zapis § 2 uchwały, jak również ustalenie wzoru wniosku w załączniku Nr 2 do uchwały, wykracza poza upoważnienie ustawowe art. 90f ustawy.

Ustawa o systemie oświaty zawiera liczne upoważnienia dla organów jednostek samorządu terytorialnego (□o. rady gminy) do szczegółowego regulowania określonych kwestii związanych z systemem oświaty. Wśród upoważnień przewidzianych w tej ustawie nie zawarto jednakże upoważnienia do określenia wzoru wniosku o udzielenie pomocy.

Z powyższych ustaleń wynika, że rada gminy nie posiada kompetencji do ustalania w ramach regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym wzoru wniosku o przyznanie stypendium bądź zasiłku szkolnego.

W przedmiotowym regulaminie znalazły się liczne zapisy powtarzające unormowania ustawy o systemie oświaty. I tak:

- § 3 regulaminu powtarza treść art. 90c ust. 2 ustawy,
- § 5 ust. 3 regulaminu powtarza treść art. 90d ust. 13 ustawy,
- § 7 zd. pierwsze regulaminu powtarza treść art. 90d ust. 6 i 11 ustawy,
- § 8 ust. 1 regulaminu powtarza treść art. 90n ust. 2 ustawy,
- § 8 ust. 2 regulaminu powtarza treść art. 90n ust. 3 ustawy,
- § 12 ust. 3 regulaminu powtarza treść art. 90e ust. 2 ustawy,
- § 12 ust. 4 regulaminu powtarza treść art. 90e ust. 3 ustawy.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym wielokrotnie akcentowano, że nie można uchwałą regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującym prawie, w szczególności uchwała rady gminy nie może regulować materii unormowanej ustawą. Taka uchwała będzie zawsze, jako istotnie naruszająca prawo, nieważna. „Powielanie uchwałą materii

ustawowej” niesie za sobą niebezpieczeństwo zmiany intencji prawodawcy. Trzeba się liczyć w takiej sytuacji z konsekwencją, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono (por. m. o. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, niepubl.; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl.).

W § 6 ust. 3 regulaminu postanowiono, że stypendium szkolne może być także udzielane w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielane w formach, o których mowa w ust. 1 i ust. 2, nie jest możliwe lub nie jest celowe.

Powyższa regulacja narusza art. 90d ust. 5 ustawy o systemie oświaty, rozszerzając krąg osób uprawnionych do stypendium pieniężnego.

Kryterium celowości, określone w ww. przepisie, ustawa ogranicza do słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych wymienionych w ust. 3 art. 90d.

Tymczasem § 6 ust. 3 regulaminu, w przypadku uznania, że przyznanie stypendium w innych formach nie jest celowe obejmuje jako uprawnionych do świadczenia pieniężnego także uczniów, w tym uczniów szkół ponadgimnazjalnych.

W § 8 regulaminu postanowiono m. o., że wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Kraśniku w terminie do 15 września danego roku szkolnego, a przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – do dnia 15 października danego roku szkolnego (ust. 3). Wniosek może być złożony po upływie terminów określonych w ust. 3, musi jednak zawierać uzasadnienie niezachowania powyższych terminów (ust. 4). Powodami usprawiedliwiającymi złożenie wniosku po upływie ustawowego terminu są udokumentowane zmiany:

- w składzie rodziny ucznia,
- w dochodach rodziny ucznia,
- miejsca zamieszkania ucznia (ust. 5).

Powyższe postanowienia regulaminu stanowią bezpośrednią ingerencję w materię ustawową.

Ustawa o systemie oświaty wprost stanowi o terminie składania wniosku o przyznanie stypendium szkolnego (art. 90n ust. 6), jak również, że w uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6 (art. 90n ust. 7).

Ustalenie, czy w danym przypadku mamy do czynienia z „uzasadnionym przypadkiem” złożenia po terminie wniosku o stypendium następuje – z woli ustawodawcy – w toku procesu stosowania prawa, a nie jego stanowienia.

Należy podkreślić, że wyliczenie zawarte w § 8 ust. 5 regulaminu zawęża katalog sytuacji mieszczących się w zakresie szeroko pojętego

„uzasadnionego przypadku” ograniczając w konsekwencji możliwość przyznania pomocy socjalnej niektórym uczniom.

W ocenie organu nadzoru rada gminy nie może w podejmowanym regulaminie określać katalogu zamkniętego przyczyn uzasadniających złożenie wniosku po upływie ustawowego terminu, gdyż z woli ustawodawcy pojęcie „uzasadnionego przypadku” ma charakter niedookreślony obejmując możliwie szeroki wachlarz sytuacji faktycznych.

Na potwierdzenie powyższego wskazać należy na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 908), które powinno być respektowane w toku formułowania każdego aktu normatywnego. Zgodnie z § 149 załącznika do ww. rozporządzenia, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca, jak też bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniona do formułowania desygnatów pojęć językiem prawnym, jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, bowiem zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy.

Trzeba również podnieść, że zgodnie z art. 90m ustawy o systemie oświaty organem właściwym w sprawie wydania decyzji o przyznaniu stypendium oraz zasiłku szkolnego jest Burmistrz i to do niego, jako organu właściwego, powinny być składane wnioski, a zatem wnioski należy składać w siedzibie Burmistrza – Urzędzie Miasta Kraśnik, nie zaś w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Kraśniku, jak to wskazano w § 8 ust. 3 oraz § 12 ust. 6 przedmiotowego regulaminu.

Zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362) zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej. Katalog zadań gminy w zakresie pomocy społecznej został przez ustawodawcę określony w sposób enumeratywny w art. 17 i art. 18 ustawy o pomocy społecznej a ustawodawca nie przewidział wśród nich zadania polegającego na realizowaniu zadań związanych z udzielaniem pomocy materialnej uczniom. Brak jest także podstaw prawnych do rozszerzania tego katalogu w drodze uchwały rady gminy, wprowadzającej nowe zadania wykraczające poza zadania wymienione w ustawie o pomocy społecznej i ustawach szczególnych.

Zdaniem organu nadzoru na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty rada nie jest upoważniona do regulowania instytucji postępowania administracyjnego. Do takich regulacji musi być wyraźne wskazanie w przepisie upoważniającym, w jakim zakresie można wprowadzić dodatkowe elementy postępowania administracyjnego. Przepis art. 90f ustawy o systemie

oświaty takiego wskazania nie zawiera. Tryb i sposób wypłacania zasiłku i stypendium to nie tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium. Chodzi tu jedynie o techniczne uwarunkowania przyznania stypendium (□o. w jaki sposób i w jakim trybie zostanie udzielone stypendium w formie rzeczowej). Podobne stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 173/09, niepubl.).

Powyższa argumentacja uzasadnia również wadliwość zapisów § 10 ust. 2 oraz § 14 regulaminu.

§ 10 ust. 2 regulaminu stanowi, że w decyzji przyznającej stypendium szkolne określa się w szczególności formę stypendium, okres pobierania, miesięczną wysokość stypendium, terminy wypłaty, a także sposób i termin rozliczenia adresata decyzji.

W sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Elementy składowe decyzji administracyjnej określa art. 107 § 1 kpa.

Zgodnie z tym przepisem, decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2 kpa).

W ocenie organu nadzoru rada gminy nie jest uprawniona do stanowienia w przedmiocie obligatoryjnych składników decyzji administracyjnej, jak to uczyniono w przytoczonym zapisie regulaminu.

Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (por. J. Borkowski [w:] Kodeks wstępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490), albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05 oraz z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 173/09, niepubl.).

Zgodnie z treścią § 14 regulaminu, postępowanie w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej z urzędu uwarunkowane jest wyrażeniem zgody na wszczęcie tego postępowania.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza art. 90n ust. 3, 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).

§ 9 ust. 1 regulaminu zawiera wyliczenie dokumentów poświadczających wysokość dochodów członków rodziny zamieszkujących wspólnie z uczniem, które należy dołączyć do wniosku o przyznanie stypendium szkolnego.

W ocenie organu nadzoru ww. regulacja podjęta została bez podstawy prawnej, brak bowiem wyraźnego upoważnienia dla rady gminy do uszczegóławiania postanowień ustawy o systemie oświaty normujących treść wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

Powołana ustawa wprost określa w art. 90n ust. 4, co powinien zawierać wniosek. Jedynym dokumentem, jaki ustawa nakazuje załączyć, jest zaświadczenie o dochodach; art. 90n ust. 5 stanowi dodatkowe potwierdzenie obowiązywania zasady, że wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym nie wymaga ze strony uprawnionego lub jego przedstawicieli ustawowych poparcia żadnym szczególnym dokumentem. Zaświadczenia o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej żąda się zamiast zaświadczenia o wysokości dochodów wówczas, gdy rodzina ucznia korzysta ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej (komentarz do art. 90n ustawy o systemie oświaty [w:] M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC 2008, wyd. II.).

Również treść kolejnego ustępu (błędnie oznaczonego jako 3) § 9 regulaminu stanowi modyfikację przepisów ustawy o systemie oświaty, a mianowicie art. 90d ust. 8 tej ustawy.

Jak już wspomniano, istotne naruszenie prawa stanowi powtarzanie w akcie prawa miejscowego przepisów ustawowych, a tym bardziej modyfikacja postanowień aktu wyższego rzędu jakim jest ustawa.

W myśl § 10 ust. 3 regulaminu, Burmistrz Miasta Kraśnika może powołać komisję stypendialną w celu analizy i oceny wniosków stypendiów szkolnych. Skład, tryb pracy oraz zadania komisji ustala Burmistrz w drodze zarządzenia.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza ramy delegacji zawartej w art. 90f pkt 3 ustawy o systemie oświaty, dającej jedynie uprawnienie do określenia trybu i sposobu udzielenia stypendium szkolnego. Ustawowe upoważnienie do ustalania trybu i sposobu przyznawania świadczenia obejmuje kompetencję do wyznaczenia porządku ich przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniających ustaloną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. Nie można z tego upoważnienia wywieść kompetencji do powoływania komisji stypendialnej,

uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania stypendiów. Taka regulacja, jako wykraczająca poza strukturę ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie o samorządzie gminnym, może być podejmowana wyłącznie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego, określającego zadania, kompetencje, skład, a w miarę potrzeby tryb działania. Zabieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadziłyby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową (wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1948/02, OwSS 2005/3/68).

Zdaniem organu nadzoru, dopuszczalne byłoby powołanie komisji o kompetencjach wyłącznie opiniujących, jednakże w przedmiotowej sprawie uchwała nie precyzuje uprawnień komisji, cedując rozstrzygnięcie w tym zakresie na Burmistrza, który ustali zadania komisji. A zatem to Burmistrz, ustalając na podstawie § 10 ust. 3 regulaminu skład, tryb pracy oraz zadania komisji kształtowałyby definitywnie zakres kompetencji tej komisji.

W § 12 ust. 1 regulaminu postanowiono, że zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi (słuchaczowi lub wychowankowi) znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej, wyłącznie z powodu zdarzenia losowego, w szczególności klęski żywiołowej, nagłej lub długotrwałej choroby ucznia, śmierci rodziców lub opiekunów prawnych.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowanie narusza art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego.

Ustawodawca nie definiował znaczenia pojęcia „zdarzenie losowe”. W normalnym (potocznym) znaczeniu zdarzeniem losowym nazwać można byłoby wszystkie takie zdarzenia, które są zależne od losu, nieprzewidywalne, niemożliwe do uniknięcia, nawet przy zachowaniu należytej staranności o swoje sprawy. Według Słownika języka polskiego (Warszawa 1995, t. II, s. 50) można je określić jako zdarzenie „zależne od losu – kolei, wydarzeń życia”.

Za takim rozumieniem pojęcia „zdarzenie losowe” opowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 kwietnia 1996 r. (sygn. akt III ARN 20/95, Wokanda 1996, Nr 9, s. 27). Sąd stwierdził, że znaczenia tego wyrażenia nie można ograniczyć do przypadków siły wyższej oraz klęsk i innych zdarzeń spowodowanych działaniem żywiołów lub sił przyrody. Także działania człowieka mogą być uznane za zdarzenie losowe dla innego człowieka. Jednak za zdarzenia losowe nie mogłyby być uznane skutki działań lub zaniedbań samego poszkodowanego, gdyż pozbawione byłyby dla niego samego elementu „□osowości”, czyli zależności od kolei losu.

Ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia ze zdarzeniem losowym, należy do burmistrza, który przyznaje zasiłek szkolny. Rada Miasta Kraśnik nie jest uprawniona do definiowania tego pojęcia.

W § 15 ust. 1 regulaminu określono przesłanki wstrzymania lub cofnięcia stypendium szkolnego.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 15 podjęte zostały bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 90f pkt 3 ustawy o systemie oświaty. Jak wynika z brzmienia tego przepisu, rada gminy jest uprawniona do ustalenia trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego (podkreślenie moje). Upoważnienie to nie obejmuje zaś ustalania w akcie normatywnym, jakim jest przedmiotowa uchwała, przesłanek wstrzymania lub utraty stypendium.

Należy również stwierdzić, że ustawa o systemie oświaty wprost stanowi, że stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (art. 90o ust. 4), a także, iż rodzice ucznia otrzymującego stypendium szkolne lub pełnoletni uczeń, jak również dyrektor szkoły, są zobowiązani niezwłocznie powiadomić organ, który przyznał stypendium, o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (art. 90o ust. 1-3).

Rada Miasta nie była zatem upoważniona do określenia powyższych kwestii w przedmiotowej uchwale, skoro materię tę regulują przepisy ustawy.

§ 16 regulaminu stanowi, iż w sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie przepisy rozdziału 8a ustawy o systemie oświaty oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takiego unormowania narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W kwestionowanym zapisie regulaminu wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajdują postanowienia uchwały, będącej aktem wykonawczym do ustawy, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych, przepisy ustawowe. Wprowadzenie takiego zapisu przyznaje zatem pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawą. Zastrzeżenie zawarte w przytoczonej regulacji jest dopuszczalne tylko w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustawy. Stanowi to bowiem istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, NZS 2007/4/69).

Akt niższego rządu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/307/2009 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.

wz. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska

Wicewojewoda Lubelski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Kraśnik
- 2) Przewodniczący Rady Miasta
Kraśnik