



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

PNK.I.4130.76.2011

Kielce 2011-07-07

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym/ j.t. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz.220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz.984, Nr 153, poz.1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r.Nr 80, poz.717,Nr 162 poz.1568, z 2004r. Nr 102,poz. 1055, Nr 116 poz. 1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, z 2006r.Nr 181 poz.1337, z 2007r. Nr 48 poz327, Nr 138 poz.974, Nr 173 poz.1218/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr X/68/2011 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 3 czerwca 2011r. w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Ostrowiec Świętokrzyski - w części określonej w §5, §7 i §8 ust.3, §10 ust.3 i §11 ust.2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 czerwca 2011 r. Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Ostrowiec Świętokrzyski. Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności wykazała, iż niektóre jej postanowienia są sprzeczne z prawem.

Zasady i formy udzielania uczniom pomocy materialnej określają przepisy rozdziału 8 a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 roku Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

Ustawodawca określił krąg osób uprawnionych do otrzymywania pomocy materialnej, a także wyodrębnił dwie kategorie tej pomocy: socjalną i motywacyjną. Gminy

udzielają świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym w postaci stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego, a ponadto świadczenia pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym w postaci stypendium za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe. Przepisy rozdziału 8 a ustawy określają ponadto przesłanki do uzyskania prawa do stypendium i zasiłku oraz formy udzielania tych świadczeń, a także ogólne zasady ustalania ich wysokości. Miesięczna wysokość stypendium musi mieścić się w granicach określonych przez ustawodawcę w art. 90 d ust. 9 ustawy.

Świadczenia pomocy materialnej przyznaje wójt, burmistrz, prezydent w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek osób wymienionych w art. 90 n ust.2 ustawy lub z urzędu.

Stosownie do art. 90 f ustawy o systemie oświaty organem uprawnionym do określenia w regulaminie szczegółowych zasad i trybu udzielania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz sposobu ustalania ich wysokości jest rada gminy.

Decydujące znaczenie dla oceny legalności uchwał podejmowanych przez rady gmin na podstawie przedmiotowego upoważnienia ustawowego ma ustalenie ich charakteru prawnego.

Uchwały określające zasady i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej są prawem powszechnie obowiązującym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu, a ich adresatem jest bliżej nieokreślony krąg podmiotów.

Nie budzi zatem wątpliwości, ich uchwały te stanowią akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uznanie, iż przedmiotowe uchwały należą do aktów prawa miejscowego powoduje określone konsekwencje odnośnie treści tych aktów.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już w ustawie uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przytoczony art. 90f ustawy o systemie oświaty w sposób precyzyjny wyznacza granice prawotwórczych kompetencji rady gminy, stanowiąc, iż organ ten uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa:

- 1) sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego,
- 2) formy w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy,
- 3) tryb i sposób udzielania stypendium,
- 4) tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

W świetle powyższego zastrzeżenia budzi regulacja zawarta w § 5 uchwały, w którym Rada Miejska określiła przesłanki, których spełnienie uprawnia uczniów do otrzymania stypendium szkolnego.

Kompetencja prawotwórcza rady gminy w kwestii stypendiów szkolnych ogranicza się wyłącznie do określenia form w jakich udziela się świadczenia oraz trybu sposobu ich przyznawania, a także sposobu ustalania wysokości tego rodzaju pomocy materialnej dla uczniów.

Przesłanki, których zaistnienie uprawnia ucznia do otrzymania pomocy materialnej o charakterze socjalnym określa ustawa o systemie oświaty.

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, choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo- wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe.

Analiza treści wymienionego przepisu ustawy daje podstawę do wyróżnienia dwóch przesłanek przyznania stypendium szkolnego:

- 1) spełnienie kryterium niskich dochodów na osobę w gospodarstwie domowym ucznia oraz
- 2) występowanie trudnej sytuacji rodzinnej, którą ustawodawca określił poprzez przykładowe wskazanie pewnych okoliczności.

Oba wymienione kryteria powinny być spełnione łącznie.

Kryteria przyznawania stypendium szkolnego są ustalone w sposób zupełny w ustawie o systemie oświaty. Są to przede wszystkim dochód na osobę w rodzinie ucznia oraz trudna sytuacja w rodzinie.

W tych okolicznościach decyzję w przedmiocie przyznania stypendium należy uznać za decyzję związaną, co oznacza, że jeżeli uczeń spełni kryteria ustawowe, to należy przyznać mu stypendium a jak nie spełnia- odmówić przyznania tego świadczenia.

Rada Miejska określając zatem przesłanki do uzyskania przez ucznia stypendium szkolnego nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji.

Przedstawione stanowisko jest aktualne także w odniesieniu do oceny legalności §7 uchwały.

Regulowanie kwestii pierwszeństwa w uzyskaniu stypendium szkolnego w przypadku braku odpowiednich środków finansowych na wypłatę tych świadczeń nie znajduje również żadnego uzasadnienia prawnego.

W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie zawarte w wyroku z dnia 18.09.2007 roku sygn. akt III SA/Lu 110/07. W orzeczeniu tym Sąd stwierdził, iż „kryteria przyznawania pomocy materialnej o charakterze socjalnym są sztywne, a „decyzja rozstrzygająca kwestie przyznania tej pomocy (art. 90n ust.1) nie ma charakteru uznaniowego. Organ przyznający prawo pomocy musi ustalić czy spełnione są ustawowe przesłanki do przyznania stypendium szkolnego określone wyłącznie w art. 90d ustawy...”. „ Jeżeli okoliczności te są potwierdzone w danym przypadku, na organie spoczywa

obowiązek przyznania stypendium szkolnego... , gdyż organ administracji publicznej nie bada interesu społecznego wyrażającego się w możliwościach płatniczych gminy. Kwestia braku środków finansowych na wypłatę stypendium i źródła pokrycia niedoboru jest rzeczą bez znaczenia z punktu widzenia interesów ucznia i nie może powodować odmowy przyznania stypendium mimo spełnienia warunków ustawowych.”

W §8 ust.3 uchwały unormowano sytuacje, w których wniosek o przyznanie stypendium szkolnego pozostawia się bez rozpoznania.

Regulując przedmiotowe kwestie Rada Miejska przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego, określony w art. 90f ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art.64 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego „, Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, iż nie usunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.” Instytucję zatem pozostawiania wniosku bez rozpoznania (a szczególności –przesłanki) w sposób wyczerpujący reguluje ustawa i rada gminy nie posiada kompetencji do wprowadzania jakichkolwiek modyfikacji, jak to uczyniła Rada Miejska regulując w szczególności kwestie określone w § 8 ust.3 pkt 1 uchwały.

Zauważyć należy, iż termin do złożenia wniosku o przyznanie stypendium ma charakter materialno-prawny, a nie procesowy, co oznacza, iż nie może on być przywrócony. Przekroczenie tego terminu nie jest brakiem formalnym w rozumieniu art. 64k.p.a., który może usunięty . Niezachowanie zatem terminu do złożenia wniosku o przyznanie stypendium szkolnego nie stanowi przesłanki do pozostawienia tego podania bez rozpoznania. W tej sytuacji właściwy organ powinien wydać decyzję o odmowie przyznania stypendium, o ile oczywiście nie zachodzą przesłanki do zastosowania art.90n ust.7 ustawy.

W §11 ust.2 uchwały określone zostały przesłanki przyznania uczniowi zasiłku szkolnego.

Rada Miasta stanowiąc prawo w tej części uchwały również przekroczyła zakres delegacji ustawowej określonej w art.90f ustawy o systemie oświaty. Jest to bowiem materia uregulowana w ustawie.

Stosownie do art. 90 e ust.1 ustawy zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego. Trudną sytuację materialną należy rozumieć szerzej niż taką przesłankę do przyznania stypendium szkolnego określoną w art.90d ust.1 ustawy.

„ Trudnej sytuacji materialnej” jako przesłanki do uzyskania zasiłku szkolnego nie należy bowiem łączyć z niskimi dochodami w rodzinie. Taka sytuacja może wystąpić także w rodzinie mającej trwałe źródła dochodów - właśnie jako zjawisko przypadkowe i przejściowe. Dlatego też osiąganie dochodów wyższych niż kryterium niskich dochodów określone w art.90d ust.7 ustawy nie może automatycznie być traktowane jako upoważnienie właściwego organu do odmowy przyznania świadczenia.

Należy ponadto zauważyć, iż powołanie w § 11 ust.2 okoliczności wymienionych w §5, jako przesłanek udzielenia zasiłku szkolnego również nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego, w świetle dyspozycji art. 90 e ust.1 ustawy.

Z powyższych względów również treść wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego, określona w załączniku Nr 2 do uchwały budzi zastrzeżenia.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadniona.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI


Bożentyna Patka-Koruba