



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2011-11-04

Znak: PNK.I.4130.101.2011

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, 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, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 , Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 92, poz. 753 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106, poz.675, Nr 40, poz.230/

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr XII/73/2011 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 29 września 2011r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Chmielnik.

#### **Uzasadnienie.**

Na sesji w dniu 29 września 2011r. Rada Miejska w Chmielniku podjęła uchwałę w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Chmielnik.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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, iż 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 § 6 ust.1 załącznika do 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. 90 d 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.

Rada Miejska określając przesłanki do uzyskania przez ucznia stypendium szkolnego nie tylko wkroczyła w materię ustawową lecz także dokonała jej modyfikacji. Jedynym bowiem kryterium przyznania stypendium jest w świetle § 6 ust.1 załącznika do uchwały – wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia.

Zastrzeżenia budzi ponadto § 8 załącznika do uchwały, w którym postanowiono o wzorze wniosku o przyznanie stypendium szkolnego oraz miejscu i terminach jego składania.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na przepisy normujące instytucję podania (wniosku) o przyznanie stypendium. Zgodnie z art.90 n ust.1 ustawy o systemie oświaty w sprawach świadczeń pomocy materialnej wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, że postępowanie w sprawach przyznania stypendium toczy się na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Przepis art.63 § 1 k.p.a. ustanawia zasadę ograniczonego formalizmu co do formy podania dopuszczając jego wnoszenie pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do

protokołu. Organ administracji jest zobowiązany do stworzenia technicznych możliwości wnoszenia podań w sposób wskazany w tej regulacji. „Ograniczony formalizm” oznacza z jednej strony szeroki katalog dostępnych form wnoszenia podań, lecz z drugiej strony dla osiągnięcia skutku, nakazuje zachowanie jednej ze wskazanych w tym przepisie.

Należy ponadto zauważyć, iż ze sformułowania zawartego w § 8 ust.2 załącznika do uchwały „wnioski składa się w sekretariacie Urzędu Miasta i Gminy” wynika, iż Rada Miejska dopuściła jedynie możliwość osobistego składania wniosków co jest sprzeczne z art.63 § 1 k.p.a., gdyż odbiera możliwość składania wniosków we wszystkich pozostałych formach przewidzianych tym przepisem.

Podstawowe elementy jakie powinno zawierać podanie (wniosek) określa art.63 § 2 k.p.a. Przepis ten stanowi ponadto, iż podanie (wniosek) „powinno czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”. Takim przepisem jest art.90 n ust.4 ustawy o systemie oświaty, który określa elementy, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej.

Jak wynika z przedstawionych regulacji prawnych forma wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej oraz jego obligatoryjne elementy a także załączniki wskazuje ustawa o systemie oświaty oraz Kodeks postępowania administracyjnego.

Rada gminy nie jest zatem upoważniona do ustalanie wzoru wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej.

Zdaniem organu nadzoru wójt gminy może jedynie opracować wzór takiego wniosku jako pomoc dla chętnych chcących skorzystać z gotowego wzoru.

Żaden organ gminy nie może jednak narzucać takiego wzoru wniosku, jako jedynie dopuszczalnego, warunkującego prawo do świadczeń pomocy materialnej.

Niezależnie od powyższego zastrzeżenia budzi również treść wzoru wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej. Jak wyżej wskazano obligatoryjne elementy wniosku oraz załączniki wskazuje ustawa o systemie oświaty. Żądanie jakichkolwiek innych dokumentów takich jak opinia dyrektora szkoły w sprawie przyznania uczniowi pomocy materialnej, czy też zaświadczeń o wysokości dochodów nie znajduje potwierdzenia w ustawie. Zgodnie z art.90 n ust.4 pkt 3 ustawy wystarczy oświadczenie o wysokości dochodów, nie można zatem żądać zaświadczeń.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż regulacje prawne zawarte w § 2 załącznika do uchwały również nie znajdują żadnego uzasadnienia prawnego. Ustalając definicję pojęć wymienionych w tym przepisie uchwały Rada Miejska przekroczyła zakres prawotwórczych kompetencji określony w art.90 f ustawy o systemie oświaty, oraz naruszyła przepisy § 146, § 147 ust.1 i § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz.908).

W ocenie organu nadzoru nie budzi wątpliwości, iż Rada Miejska przekroczyła swoje kompetencje, gdyż wszystkie wymienione w tym przepisie uchwały zwroty są używane przez ustawę, a niektóre z nich są zdefiniowane przez ustawę.

Rada gminy stanowiąc akty prawa miejscowego nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawowych.

Tymczasem analiza treści przepisów zawartych w załączniku do uchwały prowadzi do wniosku, iż:

- 1) § 4 ust. 7 - stanowi powtórzenie oraz modyfikację art.90 d ust.5 ustawy,
- 2) § 5 - stanowi modyfikację art.90 d ust. 11 ustawy,
- 3) §7 ust.1 i 2 - stanowi powtórzenie oraz modyfikację art.90 n ust.2 i 3 ustawy,
- 4) § 10 – stanowi powtórzenie art.90 e ustawy.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż treść § 4 uchwały, który nadaje temu aktowi moc wsteczną również nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego.

Uchwała w tej części narusza art.88 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art.4 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2010r. Nr 17, poz.95).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

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

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

  
Przewodniczący Państw. Komisji