



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/ 291 /10

Lublin, 2010-10-12

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/365/2010 Rady Miasta Kraśnik z dnia 9 września 2010 r. w regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miejskiej Kraśnik, w części obejmującej § 3 ust. 4; § 6 ust. 3; § 7 ust. 2 i 3 oraz § 8 załącznika nr 1 do uchwały.

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XLIV/365/2010 Rady Miasta Kraśnik z dnia 9 września 2010 r. w regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miejskiej Kraśnik, w części obejmującej § 3 ust. 4; § 6 ust. 3; § 7 ust. 2 i 3 oraz § 8 załącznika nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 września 2010r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) Rada Miasta Kraśnik uchwaliła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miejskiej Kraśnik stanowiący załącznik nr 1 do uchwały.

Stosownie do treści art. 90f ustawy o systemie oświaty, rada gminy uchwala 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 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.

Przyznana radzie gminy kompetencja stwarza szerokie możliwości w zakresie uregulowania kwestii udzielania pomocy materialnej uczniom. Nie oznacza to jednak dowolności. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada konstytucyjna oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być bowiem zawsze ustalony przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa.

Przenosząc powyższe reguły na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że Rada Miasta jest uprawniona do określania w regulaminie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego, form w jakich będzie ono udzielane oraz trybu i sposobu jego udzielania. Czyniąc to, nie może natomiast ingerować, czy też powielać treści przepisów rangi ustawowej.

W kontekście powyższego należy także wskazać na utrwalony już w tej mierze zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym w uchwałach organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. 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. Musi to prowadzić do wątpliwości, z których fragmentów tekstu prawnego należy odtwarzać normy i jaka jest ranga tych norm. (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).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) 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."*

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym nie może być traktowany jako informator o obowiązujących przepisach.

Tymczasem w uchwalonym przez Radę Regulaminie zamieszczone są regulacje stanowiące powtórzenie przepisów ustawy o systemie oświaty.

Zapis § 3 ust. 4 Regulaminu powtarza treść art. 90d ust. 6 ustawy, stanowiącego, iż stypendium szkolne może być udzielone w jednej lub kilku formach jednocześnie. Regulacja § 7 ust. 2 Regulaminu jest powtórzeniem art. 90e ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Treść § 8 ust. 2 – 5 Regulaminu stanowi powtórzenie art. 90o ustawy. W myśl tego przepisu, rodzice ucznia otrzymującego stypendium szkolne są obowiązani niezwłocznie powiadomić organ, który przyznał stypendium, o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (ust. 1).

Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do pełnoletniego ucznia (ust. 2).

Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2, w przypadku gdy dyrektor poweźmie informację o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (ust. 3).

Stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (ust. 4).

Należności z tytułu nienależnie pobranego stypendium szkolnego podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 5).

Wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej (ust. 6).

Cytowany wyżej art. 90o precyzyjnie reguluje zarówno kwestię konieczności informowania o zmianie okoliczności stanowiących podstawę przyznania stypendium szkolnego i podmioty do tego zobowiązane, jak i kwestię wstrzymania lub cofnięcia stypendium i wydawania decyzji w tym zakresie nie pozostawiając radzie gminy żadnych uprawnień w tym zakresie. Tymczasem treść § 8 ust. 2 – 5 Regulaminu powtarza treść art. 90o ustawy. Powielając cytowane wyżej regulacje Rada Miasta przekroczyła również upoważnienie z art. 90f ustawy.

Jak stanowi § 8 ust. 1 Regulaminu: *„Uczeń traci prawo do otrzymywania stypendium, jeżeli: 1) przerwał naukę w szkole, 2) został skreślony z listy uczniów, 3) ustały przyczyny, które stanowiły podstawę przyznania stypendium.”*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja pozostaje poza upoważnieniem ustawowym z art. 90f ustawy udzielonym Radzie Miasta, przez ustawodawcę.

Zapis § 8 ust. 1 Regulaminu nie stanowi bowiem ani określenia sposobu ustalania wysokości stypendium, ani formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego, ani trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego, ani trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego. Formułuje jedynie przypadki zaprzestania wypłaty stypendium, o czym stanowi sama ustawa w art. 90o ust. 4 stanowiącym, iż stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego.

Jak wynika z powyższego ustawodawca wskazał sytuację w której zaprzestaje się wypłaty stypendium, ma to miejsce w przypadku jego wstrzymania lub cofnięcia. Zatem jakiegokolwiek ustalenia Rady Miasta w tej kwestii pozostają poza jej kompetencjami.

Odnosząc się zaś do wadliwości zapisów § 6 ust. 3 i § 7 ust. 3 Regulaminu, należy zauważyć, iż zgodnie z przepisem art. 90m ust. 1 ustawy świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) i to do niego, jako organu właściwego powinny być składane wnioski. Wniosek powinien zatem zostać złożony w siedzibie Burmistrza - Urzędzie Miasta Kraśnik, a nie jak to wskazano w Regulaminie – w Miejskim Ośrodku pomocy Społecznej w Kraśniku.

Należy również zaznaczyć, iż ustawodawca w art. 90m ust. 2 ustawy przewidział kompetencję rady gminy do udzielenia upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Przepis ten został dodany do ustawy o systemie oświaty na mocy ustawy zmieniającej z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r., Nr 44, poz. 250) i wszedł w życie w dniu 4 czerwca 2010 r.

Zatem w aktualnie obowiązującym porządku prawnym Rada Miasta władna jest podjąć uchwałę upoważniającą kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach przyznawania świadczeń pomocy materialnej uczniom. Niewątpliwie wówczas wskazanie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej jako miejsca, do którego można kierować wnioski o przyznanie tej pomocy byłoby uzasadnione.

Z informacji posiadanych przez organ nadzoru wynika jednak, iż Rada Miasta Kraśnik nie udzieliła stosownego upoważnienia Kierownikowi MOPS w oparciu o art. 90m ust. 2 ustawy, zatem w przedmiotowej sprawie należy uznać, iż organem właściwym do przyznawania omawianych świadczeń materialnych o charakterze socjalnym – na mocy art. 90m ust. 1 ustawy – pozostaje Burmistrz Miasta Kraśnik.

W kontekście powyższego uzasadnione jest zatem stwierdzenie nieważności regulacji § 6 ust. 3 i § 7 ust. 3 Regulaminu.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/365/2010, we wskazanej części, 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.

WOJEWODA LUBELSKI

Genowefa Tokarska

Otrzymują:

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