



## **WOJEWODA LUBELSKI**

NK.II.0911/ 300 /10

Lublin, 2010-10-21

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVI/242/10 Rady Gminy Łuków z dnia 17 września 2010 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Łuków.**

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 XLVI/242/10 Rady Gminy Łuków z dnia 17 września 2010 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Łuków.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLVI/242/10 Rady Gminy Łuków została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 września 2010 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 Łuków podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Przyjęta przez Radę Gminy 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.

Zapisy uchwały uzależniają wysokość stypendium jedynie od sytuacji materialnej ucznia, przyporządkowując określonym przedziałom dochodowym wysokość stypendium wskazaną w postaci przedziałów kwotowych (§ 2 regulaminu stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały).

Tym samym Rada Gminy Łuków pominęła całkowicie w przyjętej uchwale, wynikającą z art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty, konieczność uzależnienia wysokości stypendium od okoliczności wymienionych w art. 90d pkt 1 tej ustawy.

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 Gminy 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.

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 Gminy 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 pozostawia swobodnemu uznaniu Wójta ustalenie konkretnej wysokości stypendium w przewidzianych w uchwale granicach dla ustalonych przedziałów dochodowych.

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 Gminy Łuków 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 § 1 ust. 2-4 uchwały określa się wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego stanowiący załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały, wzór wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego, stanowiący załącznik Nr 3 do uchwały oraz wzór informacji o uczniu, stanowiący załącznik Nr 4 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru regulacje te zostały podjęte bez podstawy prawnej, z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 90f 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 (zasiłku szkolnego). 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 zapisy § 1 ust. 2-4 uchwały, jak również ustalenie wzoru wniosków w załączniku Nr 2 i 3 oraz wzoru informacji o uczniu, jako obowiązującego załącznika do wniosku, w załączniku Nr 4 do uchwały, wykracza poza upoważnienie ustawowe art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Jak już wspomniano, 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.).

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 czy też wzoru załącznika do takiego wniosku.

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 zapisy powtarzające unormowania ustawy o systemie oświaty, a mianowicie § 4 regulaminu powtarza treść art. 90d ust. 6 i 11 ustawy, zaś § 7 ust. 2 i 3 regulaminu powtarzają treść art. 90e ust. 2 i 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 uchwałą 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 § 7 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

uczni, śmierci rodziców lub opiekunów prawnych, utraty przez rodzinę mienia znacznej wartości.

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 „losowości”, czyli zależności od kolei losu.

Ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia ze zdarzeniem losowym, należy do Wójta Gminy, który przyznaje zasiłek szkolny. Rada Gminy nie jest uprawniona do definiowania lub uszczegóławiania tego pojęcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/242/10 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.

w z. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska  
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łuków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy  
Łuków