



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/408/09

Lublin, 2009-12-03

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/244/09 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 29 października 2009 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bychawa w części obejmującej jej § 1 ust. 1 i 3 oraz Wniosek rodzica, opiekuna, pełnoletniego ucznia, dyrektora szkoły o przyznanie stypendium szkolnego stanowiący Załącznik 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 XL/244/09 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 29 października 2009 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bychawa w części obejmującej jej § 1 ust. 1 i 3 oraz Wniosek rodzica, opiekuna, pełnoletniego ucznia, dyrektora szkoły o przyznanie stypendium szkolnego stanowiący Załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XL/244/09 została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 listopada 2009 r.

Przedmiotowa uchwałą Rada Miejska w Bychawie wprowadziła zmiany do Regulaminu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bychawa, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLIX/378/06 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 10 sierpnia 2006 r.

Uchwała Nr XL/244/09 została podjęta na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Zgodnie z brzmieniem 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 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.

Analiza treści przytoczonego powyżej przepisu art. 90f ww. ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia. 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 ww. ustawy 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 zmiany wprowadzone do regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bychawa podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa.

Biorąc pod uwagę konieczność ujęcia w regulaminie wszystkich elementów określonych w art. 90f ww. ustawy, należy stwierdzić, iż przyjęta przez Radę uchwała nie określa w wymaganym zakresie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1.

W zmienionym § 3 ust. 1 uchwały znalazł się zapis, że miesięczną kwotę stypendium szkolnego ustala się w sposób określony w tabeli. Z zamieszczonej poniżej tabeli wynika, iż miesięczna wysokość stypendium określona w złotych jest zróżnicowana w zależności od miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie, określonej w złotych w następujący sposób: przy dochodzie do 105 zł miesięczna wysokość stypendium to 80 zł; powyżej 105 zł - 72,80 zł.

Zgodnie z nowym brzmieniem § 3 ust. 2 wysokość miesięcznego stypendium szkolnego dla uczniów z rodzin, które korzystają ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej – o ile nie jest możliwe ustalenie wysokości dochodu na członka rodziny – wynosi 72,80 zł.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach i została podjęta bez podstawy prawnej.

Kryteria, które warunkują możliwość udzielenia stypendium szkolnego, zostały określone w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Do kryteriów tych zaliczono niskie dochody na osobę w rodzinie oraz występowanie trudnej sytuacji w rodzinie, jak m.in. bezrobocie, niepełnosprawność, wielodzietność, ciężka lub długotrwała choroba, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania.

Zgodnie z art. 90d ust. 9 ustawy o systemie oświaty, stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.) i nie może przekraczać miesięcznie 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Natomiast po myśli art. 90d ust. 7 tej ustawy, miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia, uprawniająca do ubiegania się o stypendium szkolne nie może być większa niż kwota, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

Zgodnie z art. 90d ust. 8 ustawy o systemie oświaty miesięczna wysokość dochodu, o której mowa w ust. 7, jest ustalana na zasadach określonych w art. 8 ust. 3-13 ustawy, o której mowa w ust. 7, z tym że do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej, o których mowa w art. 90c ust. 2 i 3

Norma kompetencyjna zawarta w art. 90f pkt 1 omawianej ustawy, upoważniająca radę gminy do określenia w drodze uchwały sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 cyt. ustawy, powinna być interpretowana przy uwzględnieniu całokształtu obowiązujących przepisów w przedmiotowym zakresie.

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 do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, jednakże 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. art. 90d ust. 1 cyt. ustawy.

W zakresie ww. delegacji ustawowej Rada Gminy nie miała prawa do modyfikowania a tym bardziej ustalania nowych kryteriów przyznawania stypendium innych od uregulowanych w ustawie.

Kwota, o jakiej mowa w art. 90d ust. 7, uprawniająca do ubiegania się o stypendium szkolne, wynosi obecnie 351 zł. Skoro próg dochodowy określono bezwzględnie obowiązującym przepisem ustawy, poprzez odesłanie do przepisów o pomocy społecznej, to trafna jest teza, że na poziomie lokalnym nie można modyfikować progu dochodowego uprawniającego do otrzymania pomocy materialnej dla uczniów.

Wprowadzenie przez Radę Miejską w Bychawie do Regulaminu postanowienia, iż jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości dochodu na członka rodziny stypendium wynosi 72,80 zł miesięcznie dla ucznia z rodziny korzystającej ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej stanowi przekroczenie ustawowych regulacji w tym zakresie.

Działanie takie jest tym bardziej niezrozumiałe, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje w przypadku spełnienia kryterium dochodowego a zatem warunkiem otrzymania świadczenia jest udokumentowanie dochodu.

W ocenie organu nadzoru pozostałe postanowienia uchwały określające jedynie wysokość stypendium w zależności od wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia, również nie wypełniają dyspozycji art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Rada gminy winna określić metody i mechanizmy ustalenia stypendium w taki sposób, aby z nich jednoznacznie wynikała wysokość stypendium w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze Gminy Bychawa.

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 się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok 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 Miejska 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.

Regulacją § 1 ust. 3 uchwały Nr XL/244/09 nadano nowe brzmienie załącznikowi do uchwały tj. Wnioskowi rodzica, opiekuna, pełnoletniego ucznia, dyrektora szkoły o przyznanie stypendium szkolnego .

Powyższa regulacja jest niezgodna z art. 90n ust. 2, który stanowi, iż świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na: 1) wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia, po zasięgnięciu opinii 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; 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 (art. 90n 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 bezprzedmiotowym jest określenie przez radę Miejską wzoru wniosku.

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 § 1 ust. 3 uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe art. 90f ustawy.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 17 czerwca 2009 r. , sygn. akt II SA/Go 216/09 . W ocenie Sądu w świetle przepisu art. 90 n ust. 4 ustawy o systemie oświaty zarówno wójt, jak również dyrektor szkoły nie jest uprawniony do określenia wzoru wniosku bądź opracowania formularza, który powinien wypełnić ubiegający się o świadczenie.

Ustawa o systemie oświaty zawiera liczne upoważnienia dla organów jednostek samorządu terytorialnego (np. rady gminy) do szczegółowego regulowania określonych kwestii związanych z systemem oświaty. W delegacji ustawowej upoważniającej do wydania aktu normatywnego nie zawarto jednakże upoważnienia do określenia wzoru wniosku o udzielenie pomocy.

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

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/244/09 we wskazanym zakresie, 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 Bychawy
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Bychawie