



## **WOJEWODA LUBELSKI**

**NK.II.0911/187/10**

Lublin, 2010-05-31

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**  
**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVIII/139/10 Rady Gminy Borzechów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego tryb i zakres udzielania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Borzechów.**

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 XXVIII/139/10 Rady Gminy Borzechów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego tryb i zakres udzielania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Borzechów.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXVIII/139/10 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2010 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Borzechów podjęła na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm), stanowiącym, iż 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 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 uznać należy, iż regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Borzechów w sposób istotny narusza prawo.

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, wskazanej w pkt 1 przepisu, 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 § 1 ust. 12 Rozdziału II Regulaminu Rada Gminy wskazała zasady stosowane do ustalenia wysokości stypendium szkolnego.

Z zamieszczonych w tym przepisie Regulaminu regulacji wynika, iż miesięczna wysokość stypendium jest zróżnicowana wyłącznie w zależności od miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wyczerpuje upoważnienia z art. 90f ustawy o systemie oświaty.

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.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia uchwały rady Gminy Borzechów nie wypełniają dyspozycji art. 90 f pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

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.

Powyższego braku nie sanuje § 1 ust. 1 Rozdziału II Regulaminu, w którym Rada wskazała, iż stypendium szkolne może otrzymać uczeń w okresie pobierania nauki znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, z zastrzeżeniem art. 90d ust. 12 i 13 ustawy w oparciu o kryterium dochodowe, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 12 oraz biorąc pod uwagę okoliczności wynikające z art. 90d ust. 1 ustawy.

Zapis uchwały wskazuje, iż stypendium może otrzymać uczeń w trudnej sytuacji materialnej, jednakże Regulamin nie uzależnia wysokości stypendium od skali występowania w rodzinie okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1, nie określa również sposobu obliczenia wysokości stypendium w wypadku ich wystąpienia.

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 regułą 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.

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.

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 Gminy jest zobowiązana 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.

Rada Gminy Borzechów 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.

W § 1 ust. 2 pkt 5-12 Rozdziału I Postanowienia ogólne Regulaminu Rada Gminy Borzechów zawarła definicje m. in. pojęcia uczeń, rodzice, szkoła.

Jak stanowi przepis art. 90f ustawy o systemie oświaty 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.

Katalog zagadnień przekazanych do uregulowania ww. przepisem ustawy nie zawiera dla rady gminy upoważnienia do formułowania jakichkolwiek definicji.

Wprowadzenie przez Radę Gminy Borzechów do regulaminu definicji np.: pojęcia „uczeń” stanowi istotne naruszenie powszechnie obowiązującego § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Stosownie do jego brzmienia, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Sformułowany w cyt. przepisie zakaz ma charakter kategoriyczny i jest konsekwencją wynikającej z Konstytucji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa.

W ocenie organu nadzoru nie budzi wątpliwości, iż Rada przekroczyła zakres kompetencji. Pojęcie „uczeń” nie jest niejasne, jest używane a nadto zdefiniowane w ustawie upoważniającej w art. 3 pkt 11 ustawy. Podana przez Radę definicja „rodziny” zawarta jest z kolei w art. 3 pkt 10 ustawy.

Jak stanowi § 1 ust. 2 Rozdziału II uczeń spełniający warunki o których mowa w ust. 1 nie otrzyma stypendium bądź może być jego pozbawiony jeżeli: 1/w sposób rażący narusza postanowienia statutu szkoły, 2/przebywa w placówce całodobowej. Na decyzję Wójta w kwestiach określonych w ust. 2 może mieć wpływ opinia dyrektora szkoły, do której uczęszcza uczeń ubiegający się o stypendium zamieszczona na wniosku o przyznanie stypendium bądź przesłana Wójtowi odrębnym pismem.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie jest władna ustalać jakiegokolwiek kryterium warunkujące odmowę przyznania świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Zgodnie z ustawowym upoważnieniem Rada decyduje jedynie o sposobie ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1.

Rada nie ma upoważnienia do decydowania, w jakich sytuacjach uczeń może otrzymać stypendium a w jakich tego stypendium nie otrzyma. Do jej kompetencji należy ustalenie mechanizmów umożliwiających realizację celu, jakim jest zróżnicowanie wysokości kwot stypendiów w zależności od indywidualnego położenia osób, które mają ją otrzymać.

Stypendium szkolne może zatem 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, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także, gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe. Bezwzględną przesłanką otrzymania stypendium jest jednocześnie spełnienie warunku, zgodnie, z którym miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia 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 z późn. zm.).

Przekroczenie rzeczowej kwoty powoduje, iż uczeń nie jest uprawniony do przyznania mu świadczenia w postaci stypendium szkolnego, z uwagi na socjalny charakter tego stypendium.

Zatem, przy wydawaniu decyzji dotyczącej stypendium szkolnego bada się jedynie spełnienie bądź niespełnienie kryteriów przyznania pomocy o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy, i na tej podstawie, zgodnie z zasadami określonymi w regulaminie uchwalonym przez radę gminy na zasadzie art. 90f ustawy, pomoc przyznaje się lub jej przyznania się odmawia. Organ stanowiący gminy nie ma więc uprawnienia na podstawie art. 90f ustawy, do modyfikowania tych kryteriów lub ustalania własnych w taki sposób, aby umożliwić decydowanie o przyznaniu bądź nieprzyznaniu świadczenia w oparciu o inne kryteria niż te wymienione w ustawie.

Pobocznie należy zauważyć, iż w sytuacji wskazanej przez Radę nie zachodzi trwałe rozwiązanie relacji uczeń - szkoła, a zatem jeżeli uczeń w sposób rażący narusza postanowienia statutu szkoły bądź przebywa w placówce całodobowej a spełnia warunki do przyznania mu świadczenia pomocy materialnej, nie może zostać pozbawiony możliwości złożenia wniosku o przyznanie mu świadczenia, zaś organ przyznający świadczenie zobowiązany jest jego wniosek rozpoznać. Uzasadnieniem powyższego są określone w ustawie o systemie oświaty zasady przyznawania stypendium szkolnego, będącego świadczeniem pomocy materialnej o charakterze socjalnym, z których wynika, że pomoc materialna jest udzielana uczniom w celu zmniejszania różnic w dostępie do edukacji i umożliwienia pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia.

Odnośnie możliwości pozbawienia ucznia stypendium ustawodawca rozstrzygnął w art. 90o ust. 4 ustawy, zgodnie z którym stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego.

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

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego ( por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 października 1999 r. ( sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie stwierdził, iż uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało 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.

W § 1 ust. 4 Rozdziału II Regulaminu Rada wskazała, iż stypendium szkolne przyznawane jest przez Wójta na wniosek złożony przez rodziców ub opiekunów ucznia, a w przypadku uzyskania pełnoletności także przez samego ucznia. Wniosek podlega zaopiniowaniu przez dyrektora szkoły lub dyrektora placówki, w której kształci się uczeń (§ 1 ust. 4). Wnioski mogą

składać także dyrektorzy szkół i placówek w art. 90n ustawy (§ 1 ust. 6). Stypendium może zostać przyznane z urzędu (§ 1 ust. 7).

Jak stanowi § 1 ust. 9 dochód ustala się na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę zaświadczeń o uzyskiwanych dochodach przez wszystkich członków rodziny lub na podstawie wystawionych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej zaświadczeniu o dochodach przypadających na jednego członka rodziny oraz o wielkości uzyskiwanej pomocy społecznej, gdy rodzina korzysta z takiej pomocy w GOPS.

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, 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 (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).".

Wskazane wyżej regulacje § 1 ust. 4-9 Rozdziału I Regulaminu modyfikują cytowany art. 90n ustawy.

Jak wynika z powyższego art. 90n ustawy szczegółowo określa krąg uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie stypendium szkolnego a także elementy jakie powinien zawierać wniosek.

Rada nie została upoważniona natomiast do wprowadzenia wzoru wniosku czy też do uszczegółowienia jego treści co uczyniła ustalając wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego w załączniku nr 1 do uchwały i wzór wniosku o zasiłek szkolny w załączniku nr 2.

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 bardziej Rada Gminy nie może wprowadzać takiego obowiązku w drodze aktu prawa miejscowego.

W myśl § 1 ust. 13 Rozdziału II Regulaminu, do opiniowania wniosków o udzielenie pomocy materialnej Wójt powołuje Komisję Stypendialną. Skład Komisji, tryb jej pracy oraz szczegółowe zadania ustala Wójt odrębnym zarządzeniem. .

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza ramy delegacji zawartej w art. 90f pkt 3 ustawy o systemie oświaty, dającej jedynie uprawnienie do określenia trybu i sposobu udzielenia stypendium szkolnego. Ustawowe upoważnienie do ustalania trybu i sposobu przyznawania świadczenia obejmuje kompetencję do wyznaczenia porządku ich przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniających ustaloną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. Nie można z tego upoważnienia wywieść kompetencji do powoływania komisji stypendialnej, uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania stypendiów. Taka regulacja, jako wykraczająca poza strukturę ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie o samorządzie gminnym, może być podejmowana wyłącznie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego, określającego zadania, kompetencje, skład, a w miarę potrzeby tryb działania. Zabieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadziłyby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową (wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1948/02, OwSS 2005/3/68).

Zdaniem organu nadzoru, dopuszczalne byłoby powołanie komisji o kompetencjach wyłącznie opiniujących, jednakże w przedmiotowej sprawie uchwała nie precyzuje uprawnień komisji, cedując rozstrzygnięcie w tym zakresie na Wójta, który ustali szczegółowe zadania komisji. A zatem to Wójt, ustalając na podstawie § 1 ust. 13 Rozdziału II Regulaminu skład, tryb pracy oraz zadania komisji kształtowałby definitywnie zakres kompetencji tej komisji.

W dalszej części Regulaminu Rada dokonała kolejnych powtórzeń ustawowych regulacji.

Zapis § 1 ust. 10 Rozdziału II Regulaminu powtarza regulację art. 90d ust. 8 ustawy stanowiącego, iż 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.



Z kolei w § ust. 9 Rada określiła maksymalną miesięczną i roczną wysokość stypendium, o czym rozstrzyga ustawodawca w art. 90d ust 9 i 11.

Zapis § 1 ust. 4 Rozdziału III Formy Stypendium Szkolnego Regulaminu powtarza treść art. 90d ust. 6 ustawy, stanowiącego, iż stypendium szkolne może być udzielone w jednej lub kilku formach jednocześnie.

Jak już wspomniano, istotne naruszenie prawa stanowi powtarzanie w akcie prawa miejscowego przepisów ustawowych, a tym bardziej modyfikacja postanowień aktu wyższego rzędu jakim jest ustawa.

Ustawodawca określa w art. 90o ust. 1 ustawy, iż rodzice ucznia otrzymującego stypendium szkolne są obowiązani niezwłocznie powiadomić organ, który przyznał stypendium, o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego.

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).

Cytowany wyżej art. 90o ust. 1-5 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 § 1 ust. 3-5 Rozdziału IV zatytułowanego Tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego powtarza treść art. 90o ustawy. Powielając cytowane wyżej regulacje Rada Gminy przekroczyła również upoważnienie z art. 90f ustawy.

Powyższe odnosi się również do § 1 ust. 7 Rozdziału V Regulaminu powtarzającego przepis art. 90e ust. 3. Takie działanie stanowi rażąco ingerencję w konstytucyjny hierarchiczny system źródeł prawa.

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. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym nie może być traktowany jako informator o obowiązujących przepisach.

Jak stanowi § 1 ust. 8 Rozdziału IV na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej gmina otrzymuje dotacje celową z budżetu państwa. Wójt Gminy zarządzeniem może określić miesięczną wysokość kwoty stypendium w pełnej wysokości na dany rok szkolny w zależności od rozmiaru potrzeb pomocy materialnej uczniów oraz wielkości przekazanej na ten cel dotacji celowej z budżetu państwa, jak również wielkości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie na pomoc materialną (§ 1 ust. 9).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja pozostaje poza upoważnieniem ustawowym udzielonym Radzie Gminy a zatem została przyjęta bez podstawy prawnej.

Przepis art. 90f nie przewiduje możliwości scedowania kompetencji rady i upoważnienia wójta do wydania regulacji określającej miesięczną wysokość stypendium w zależności od potrzeb pomocy, wysokości dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów i wielkości środków przeznaczonych w budżecie gminy na ten cel.

Co więcej wprowadzenie w przez Radę Gminy Borzechów w Regulaminie możliwości określenia wysokości stypendium przez Wójta stanowi odstępstwo od ustalonych przez Radę zasad kształtowania wysokości stypendium i przesądza o wewnętrznej sprzeczności uchwały.

Regulacją § 1 ust. 2 Rozdziału V Regulaminu Rada Gminy ustaliła, iż zasiłek szkolny przyznaje się w przypadku zaistnienia w rodzinie zdarzenia losowego, w szczególności: 1/pożaru, 2/kradzieży, 3/wypadku, 4/choroby w rodzinie, 5/śmierci członka rodziny lub opiekunów ucznia, 6/innych uzasadnionych okoliczności utrudniających prawidłowe funkcjonowanie rodziny lub utrudniające naukę ucznia.

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, który przyznaje zasiłek losowy. Rada Gminy nie jest uprawniona do wskazywania desygnatów tego pojęcia.

Zgodnie z § 1 ust. 3 Rozdziału V wystąpienie zdarzenia losowego powodującego trudną sytuację materialną winno być udokumentowane. Dopuszcza się możliwość złożenia oświadczenia wnioskodawcy potwierdzonego przez dyrektora szkoły, do której uczeń uczęszcza.

W ocenie organu nadzoru nie można uzależniać przyznania zasiłku od udokumentowania zdarzeń losowych.

Dokument jest tylko jednym ze środków dowodowych przewidzianych w k.p.a. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. System środków dowodowych jest zatem otwarty, jako dowód należy dopuścić wszystko, czego tylko prawo nie zabrania. Ograniczenie wskazania zdarzeń losowych jest niedopuszczalne.

To na organie gminy prowadzącym postępowanie ciąży, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 k.p.a obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Przerzucanie ciężaru postępowania dowodowego na wnioskodawcę godzi w podstawową zasadę postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 k.p.a. – zasadę prawdy obiektywnej.

Wymaga podkreślenia, że ustawa o systemie oświaty określa w art. 90e przesłanki przyznania zasiłku szkolnego. Przesłankę tę stanowi trudna sytuacja materialna ucznia o charakterze przejściowym spowodowana zdarzeniem losowym.

Trudną sytuację materialną należy rozumieć szerzej niż na gruncie art. 90d ust. 1, gdyż w analizowanym przepisie nie łączy się jej z niskimi dochodami w rodzinie". Taka sytuacja może wystąpić także w rodzinie mającej trwałe źródła dochodów – właśnie jako zjawisko przejściowe i przypadkowe.

Nie każde pogorszenie się sytuacji materialnej ucznia może być również utożsamiane z trudną sytuacją materialną.

Dlatego też osiągnięcie dochodów wyższych niż kryterium niskich dochodów, określone w art. 90d ust. 7 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 8 ust. 1 pkt. 2 ustawy o pomocy społecznej nie może automatycznie być traktowane jako upoważnienie organu gminy do odmowy świadczenia. Każdy przypadek będzie badany indywidualnie w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania zasiłku.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/139/10 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.

Wojewoda Lubelski  
Genowefa Tokarska

Otrzymują:

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