



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 września 2021 r.

Poz. 3926



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.265.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 września 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/187/2021 Rady Gminy Radzyń Podlaski z dnia 27 sierpnia 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/187/2021 Rady Gminy Radzyń Podlaski z dnia 27 sierpnia 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/187/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2021 r.

Rada Gminy Radzyń Podlaski uchwałą Nr XXXVI/187/2021 przyjęła Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r. poz. 1327, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem 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 art. 90f ustawy o systemie oświaty prowadzi do stwierdzenia, iż przepis ten określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania radzie gminy w drodze uchwały, wyznacza jednocześnie granice

upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. 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 pkt 1-4 ustawy o systemie oświaty.

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.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Biorąc pod uwagę konieczność ujęcia w regulaminie wszystkich elementów określonych w art. 90f ww. ustawy, należy stwierdzić, że przyjęta przez Radę Gminy Radzyń Podlaski uchwała nie określa - wskazanego w pkt 1 tego 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 ustawy.

W § 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały postanowiono, że: *„Przyznane 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. z 2020 r., poz. 111 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o świadczeniach rodzinnych” – kwota zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia – i nie może przekraczać 200% tej kwoty”* (ust 1). *„W zależności od sytuacji materialnej rodziny, w której zamieszkuje uczeń, ustala się wysokość stypendium szkolnego miesięcznie:*

- 1) *przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie na ucznia do 200 zł netto – od 120% do 200% kwoty, o której mowa w ust. 1;*
- 2) *przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie na ucznia powyżej 200 zł netto do 400 zł netto – 100% do 180% kwoty, o której mowa w ust. 1;*
- 3) *przy miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie na ucznia powyżej 400 zł netto do wysokości kwoty, o której mowa w § 3 ust. 3 regulaminu – od 80% do 160% kwoty, o której mowa w ust. 1”* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie wypełniają upoważnienia z art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Rada Gminy nie określiła bowiem w wymaganym zakresie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1.

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

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 972/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że *„upoważnienie rady do określania 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 uprawniona do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, jednakże przy uwzględnieniu zarówno przedziału kwotowego, o którym mowa w art. 90 d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie określonego w art. 90 d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w art. 90 d ust. 1 ustawy”*.

Rada Gminy nie określiła wysokości stypendium w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego. Zatem realizując upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy winna określić w sposób normatywny mechanizm 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.

Przedmiotowa uchwała nie zawierając postanowień wyczerpująco regulujących sposób ustalenia wysokości stypendium w zależności od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, nie wypełnia delegacji ustawowej. Takie działanie zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa, stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest ponadto wadami prawnymi innego rodzaju.

Przytoczone wyżej postanowienia § 4 ust. 1 Regulaminu stanowią nieuprawnioną ingerencję w materię regulowaną ustawowo.

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 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m. in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

Powyższe uwagi należy odnieść również do § 8 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym „Rada Gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum pomocy społecznej na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818) – dyrektora centrum usług społecznych, do prowadzenia postępowania w sprawach , o których mowa w ust. 1 i 2”, który stanowi powtórzenie art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Jak już wspomniano, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) zauważył, że 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, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Zgodnie z § 8 ust. 1 Regulaminu, „Stypendium szkolne przyznaje lub odmawia prawa do stypendium Wójt Gminy Radzyń Podlaski w drodze decyzji administracyjnej”.

„Wójt Gminy Radzyń Podlaski wydaje też decyzje administracyjne w innych sprawach dotyczących pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty” (§ 8 ust. 2).

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie przytoczonych postanowień w przedmiotowym Regulaminie nie znajduje uzasadnienia prawnego. Zgodnie z art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty, świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818) - dyrektora centrum usług społecznych, do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 (ust. 2).

Z brzmienia przywołanego przepisu ustawy wynika, iż co do zasady organem uprawnionym do prowadzenia postępowań w sprawie przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawodawca dopuścił jednakże możliwość udzielenia przez radę gminy upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej (dyrektorowi centrum usług społecznych) do prowadzenia tychże postępowań. Rada Gminy Radzyń Podlaski realizując upoważnienie wynikające z art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty w dniu 29 marca 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXX/164/2021 w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzynie Podlaskim do prowadzenia

postępowania i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski.

Mocą § 1 ww. uchwały Rada Gminy upoważniła Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzynie Podlaskim do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Radzyń Podlaski.

Powyższa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Wojewódzkim Województwa Lubelskiego i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Jako akt prawa miejscowego stanowi źródło obowiązującego prawa na terenie Gminy Radzyń Podlaski. Należy podkreślić, iż skoro wolą Rady Gminy było podjęcie uchwały upoważniającej Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzynie Podlaskim do prowadzenia postępowań w sprawach przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, to nie znajduje uzasadnienia prawnego zamieszczanie w postanowieniach kwestionowanej uchwały regulacji, z których wynika, iż organem właściwym do prowadzenia ww. postępowań jest Wójt Gminy Radzyń Podlaski.

Rozwiązanie przyjęte przez Radę Gminy w § 8 ust. 1-2 pozostaje zatem w sprzeczności z postanowieniami uchwały Nr XXX/164/2021 z dnia 29 marca 2021 r., która stanowi akt prawa miejscowego – powszechnie obowiązujący na terenie Gminy Radzyń Podlaski.

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.

Pismem z dnia 21 września 2021 r. (znak: A-OG.0007.36.2.2021) Gmina Radzyń Podlaski złożyła wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

W wyjaśnieniach podniesiono, iż „w Uchwale (...) zawarto w całości dyspozycję przepisu art. 90 f Ustawy o systemie oświaty. W § 3 Uchwały (...) określono sposób ustalenia wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin. Natomiast w § 4 wprowadza uszczegółowienie wysokości przyznanego stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej rodziny. Treść § 3 i § 4 należy czytać łącznie. Rada Gminy określiła metody ustalania wysokości stypendium odnosząc wysokość przyznanego stypendium szkolnego od dochodu rodziny. Sytuacja osoby ubiegającej się o stypendium została zróżnicowana poprzez wysokość dochodu rodziny, w poszczególnych przedziałach wymienionych w § 4. Uchwały Rady Gminy mają charakter abstrakcyjny a nie konkretny. Nie polegają na wymienieniu okoliczności, które mogą wystąpić lecz podają abstrakcyjnie przypadki od których zależne jest przyznanie stypendium”.

Ponadto, w przedmiotowym piśmie odnosząc się do zakwestionowanych postanowień § 8 ust. 1-2 Regulaminu wskazano, iż „Rada Gminy nie ma kompetencji do zmiany właściwości rzeczowej organu, która wynika z przepisów ustawy. W sytuacji upoważnienia kierownika GOPS do prowadzenia postępowania w zakresie przyznawania świadczeń o charakterze socjalnym organem administracji w dalszym ciągu pozostaje wójt gminy. Rada Gminy upoważniając kierownika nadaje mu jedynie upoważnienie do działania w imieniu wójta dlatego też w każdej decyzji dotyczącej przyznania lub odmowy stypendium szkolnego jako organ jest wskazany wójt gminy”.

W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w treści przedmiotowego uzasadnienia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/187/2021 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Radzyń Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Radzyń Podlaski