



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 września 2023 r.

Poz. 5485



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.339.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 13 września 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXVIII/362/2023 Rady Gminy Werbkowice z dnia 24 sierpnia 2023r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Werbkowice, w części obejmującej § 3 ust. 1, § 10, § 13 ust. 2 oraz § 14 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVIII/362/2023 Rady Gminy Werbkowice z dnia 24 sierpnia 2023r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Werbkowice, w części obejmującej § 3 ust. 1, § 10, § 13 ust. 2 oraz § 14 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXVIII/362/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2023r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230). 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.

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla tej kategorii aktów normatywnych. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r. II OSK 1077/09).

Zgodnie z treścią § 3 ust. 1 Regulaminu, *stypendium szkolne może otrzymać rodzina na ucznia, która znajduje się w trudnej sytuacji materialnej, 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.*

Powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym stypendium szkolne może 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, z zastrzeżeniem ust. 12 (*podkreślenia moje*).

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

Powyższa argumentacja przesądza również o istotnej wadliwości postanowienia § 10 Regulaminu, zgodnie z którym *do obliczenia dochodu na osobę w rodzinie, uprawniającego do ubiegania się o stypendium szkolne, stosuje się zasady określone w art. 8 ust. 3-13 ustawy o pomocy społecznej*, który stanowi modyfikację art. 90d ust. 8 ustawy.

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

Rada Gminy nie jest władna modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95).

Zgodnie z treścią § 13 ust. 2 Regulaminu *Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Werbkowicach wydaje też decyzje administracyjne w innych sprawach dotyczących pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie jest pozbawione podstaw prawnych.

W myśl art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jednocześnie w art. 90m ust. 2 ww. ustawa przewiduje, że *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.*

Ustawodawca zezwolił radzie gminy na upoważnienie kierownika ośrodka pomocy społecznej (dyrektora centrum usług społecznych) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Z chwilą udzielenia tego upoważnienia kierownik ośrodka pomocy społecznej pełni funkcję organu administracji i wydaje decyzje we własnym imieniu. Uchwała rady gminy upoważniająca, na mocy art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty, inny organ do wydawania decyzji administracyjnych ma charakter przepisu

kompetencyjnego, przenoszącego kompetencję ustawowo przypisaną wójtom (burmistrzom) na inny podmiot. Ma ona charakter aktu prawa miejscowego i powinna stanowić element podstawy prawnej określonych w niej decyzji administracyjnych.

Na podstawie art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty Rada Gminy Werbkowice podjęła w dniu 28 maja 2012r. uchwałę Nr XXII/127/2012 w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Werbkowicach do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2012r. poz. 1945).

Mocą § 1 tej uchwały Rada Gminy Werbkowice upoważniła Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Werbkowicach do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w tym wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie.

Zgodnie z treścią wskazanego przepisu świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są stypendium szkolne i zasiłek szkolny. Ustawodawca nie wymienia żadnych innych form czy świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów. Z tego względu zapis o wydawaniu decyzji administracyjnych „w innych sprawach dotyczących pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty” jest normatywnie zbędny.

Ponadto w § 14 ust. 2 Regulaminu przyjęto, iż *tryb i sposób udzielania zasiłku losowego oraz termin na złożenie wniosku określone są w art. 90e ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy.*

W ocenie organu nadzoru przytoczony zapis nie stanowi wypełnienia upoważnienia udzielonego Radzie w art. 90f ustawy o systemie oświaty, na podstawie którego Rada winna określić w uchwalanym regulaminie tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego (pkt 4). Za prawidłową realizację delegacji ustawowej w powyższym zakresie nie sposób uznać odsyłania do wskazanych przepisów ustawowych, które obowiązują przecież niezależnie od takiego odesłania.

Stosownie do treści przepisów ustawowych wskazanych w § 14 ust. 2 Regulaminu *zasiłek szkolny może być przyznany w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, raz lub kilka razy w roku, niezależnie od otrzymywanego stypendium szkolnego* (art. 90e ust. 2 ustawy); *wysokość zasiłku szkolnego nie może przekroczyć jednorazowo kwoty stanowiącej pięciokrotność kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych* (art. 90e ust. 3 ustawy); *o zasiłek szkolny można ubiegać się w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od wystąpienia zdarzenia uzasadniającego przyznanie tego zasiłku.* (art. 90e ust. 4 ustawy).

Przez użyte w art. 90f pkt 4 ww. ustawy pojęcie "tryb i sposób udzielania" zasiłku szkolnego należy rozumieć określenie czynności, jakie należy podjąć i wykazać w celu uzyskania prawa do świadczenia pomocowego oraz jego realizacji. W odniesieniu do "trybu" chodzi o konkretne działania dokonywane w toku danego postępowania, przepisy procedury, określony wariant jej realizacji, zaś "sposób", to metoda czy forma tego działania. Rada gminy uprawniona jest do określenia sposobu procedowania i formy działania w toku postępowania związanego z przyznaniem tych świadczeń (wyrok NSA z dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 338/14). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się także, iż zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. m. in. wyroki z dnia 7 kwietnia 2010r. sygn. II OSK 170/10; z dnia 9 czerwca 2019r. sygn. II OSK 73/13). Za prawidłowe wypełnienie upoważnienia udzielonego w ustawie nie można zatem uznać odsyłania przez organ upoważniony do wydania aktu prawa miejscowego do przepisów ustawowych, które obowiązują przecież niezależnie od takiego odesłania.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVIII/362/2023, 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

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Werbkowice,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Werbkowice.