



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, .....

KN-I.4131.1.664.2017.3

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

#### orzekam

nieważność uchwały nr 0007.72.2017 Rady Miejskiej w Tuliszkowie z dnia 27 października 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy i Miasta Tuliszków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2017 r. Rada Miejska w Tuliszkowie podjęła uchwałę nr 0007.72.2017 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy i Miasta Tuliszków.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875) oraz art. 90d ust. 1, 2 i 6-10 i art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 listopada 2017 r.

#### **Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:**

Na wstępie należy wskazać, iż Wojewoda Wielkopolski rozstrzygnięciem nadzorczym z 3 października 2017 r. znak KN-I.4131.1.473.2017.3 stwierdził nieważność wcześniejszej uchwały nr 0007.48.2017 Rady Miejskiej w Tuliszkowie z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy i Miasta Tuliszków - ze względu na istotne naruszenie prawa. Rada Miejska w Tuliszkowie na sesji w dniu 27 października 2017 r. na skutek wydania ww. rozstrzygnięcia ponownie uchwaliła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy i Miasta Tuliszków. W toku badania legalności tej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż również ta uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie Gminy i Miasta Tuliszków był art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.). Zgodnie z treścią tego artykułu, 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 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 cyt. ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę legalności 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 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 została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Za niedopuszczalną modyfikację przepisu rangi ustawowej należy uznać treść § 6 pkt 3 omawianego regulaminu. Zgodnie z treścią tego przepisu stypendium szkolne może być udzielane w formie pokrycia kosztów związanych z dojazdem do miejsca pobierania nauki poza miejscem zamieszkania. Ustawodawca w art. 90d ust. 4 ustawy o systemie oświaty przewiduje udzielenie stypendium szkolnego w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania, niemniej ta forma może być kierowana jedynie do uczniów szkół ponadgimnazjalnych oraz słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych. Rada Miejska w Tuliszkowie rozszerzyła zatem wachlarz adresatów tego przepisu czym przekroczyła przyznane jej kompetencje. Zwrócić należy również uwagę na okoliczność, iż ustawodawca wspomina o „kosztach związanych z pobieraniem nauki” co nie jest tożsame z pojęciem „kosztów związanych z dojazdem do miejsca pobierania nauki”, jakim to pojęciem posługuje się Rada.

Za niezgodną z prawem należy również uznać treść § 6 pkt 4, który stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu rangi ustawowej. Zgodnie z jego treścią stypendium szkolne może być udzielane w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach wymienionych w punktach 1-3 nie jest możliwe albo nie jest celowe. Tymczasem zgodnie z brzemieniem art. 90d ust. 5 ustawy o systemie oświaty: „stypendium szkolne może być także udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2, a w przypadku uczniów szkół ponadpodstawowych także w formie, o której mowa w ust. 4, nie jest możliwe, natomiast w przypadku słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3, udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2 i 4, nie jest celowe”.

Zgodnie z art. 90d ust. 11 ustawy, jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga, stypendium szkolne może być realizowane w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowo, z tym że wartość stypendium szkolnego w danym roku szkolnym nie może przekroczyć łącznie dwudziestokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, a w przypadku słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych - osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Porównując treść wyżej zacytowanego przepisu z treścią § 4 i § 5 omawianego regulaminu należy uznać, iż istotnie naruszają one prawo.

W § 4 regulaminu postanowiono, że stypendium szkolne może być przyznane w okresach nie krótszych niż miesięczne od września do czerwca maksymalnie przez okres 10 miesięcy. W § 5 podano zaś, iż wysokość stypendium szkolnego realizowanego w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowo ustala się przy odpowiednim zastosowaniu § 3 Regulaminu.

Z treści ww. przepisów nie wynika zatem w jakich okresach (tj. miesięcznych, innych niż miesięczne, jednorazowo) poszczególne formy stypendium jest wypłacana, wynika natomiast, iż Rada co do zasady dopuściła realizację stypendium w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowo na co wskazuje treść § 5. Należy wskazać, że ustawodawca przewidział możliwość realizacji stypendium w okresach innych niż miesięczne czemu poświęcił art. 90d ust. 11 ustawy. Niemniej taka forma realizacji stypendium została dopuszczona przez ustawodawcę „jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga”. Jeżeli zatem Rada dopuszcza możliwość wypłaty stypendium w okresach innych niż miesięczne to winna wyraźnie to wyartykułować w uchwale tj. podać w jakich okresach następuje wypłata stypendium i jakiej formy stypendium to dotyczy.

W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Podnieść też należy, że niezależnie od tego, czy modyfikacje powyższe mogły w praktyce przyznawania tych świadczeń, wpłynąć w jakikolwiek sposób na treść rozstrzygnięć, istotne znaczenie ma to, że w regulacjach o randze uchwały organu gminy nie mogą zostać zawarte materie ustawowe, a tym bardziej materie ustawowe z jakąkolwiek modyfikacją w stosunku do treści przepisu ustawy. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do ponownego „uregulowania” materii ustawowych – i to w akcie prawnym hierarchicznie niższym. Ponadto przyjmując uchwałę, organ jednostki samorządu terytorialnego nie może wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 181/14).

W § 11 Rada zdefiniowała pojęcie „zdarzenia losowego” wskazując, iż zdarzeniami losowymi uzasadniającymi przyznanie zasiłku są w szczególności: klęski żywiołowe np. pożar, powódź; kradzieże; wypadki; śmierć członka rodziny; inne okoliczności utrudniające naukę ucznia i prawidłowe funkcjonowanie jego rodziny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 19 listopada 2009 r. sygn. akt IV SA/Po 749/09, wydanym na kanwie niemal identycznego stanu faktycznego wskazał, iż ustawodawca w sposób umyślny użył pojęcia "zdarzenie losowe" w znaczeniu potocznym, tak by obejmowało ono zróżnicowany wachlarz zdarzeń nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych mogących znacząco utrudnić sytuację materialną ucznia. Już samo określenie "losowe" wskazuje, że chodzi o katalog stanów faktycznych, których charakteru i cech nie można z góry określić. W świetle takiego zamysłu ustawodawcy definiowanie pojęcia niedookreślonego w akcie rangi podstawowej narusza prawo. Podobnie wypowiedział się WSA w Poznaniu w wyrokach z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 263/12; z 17 grudnia 2009 r. sygn. akt IV SA/Po 758/09; z 17 grudnia 2009 r. sygn. akt

IV SA/Po 745/09. Ustalając znaczenie pojęcia "zdarzenia losowego" Rada Miejska w Tuliszkowie dopuściła się zatem nieuprawnionego zabiegu legislacyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:  
Rada Miejska w Tuliszkowie,  
Burmistrz Gminy i Miasta Tuliszków.