



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

wpr. 10-09-2020w.

J.

Olsztyn, dnia 9 września 2020 r.

PN.4131.329.2020

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXIII/181/20 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 6 sierpnia 2020 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Ryn w części dotyczącej § 2, § 3, § 4.

### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Rynie działając na podstawie na art. 18 ust. 2 pkt 14a oraz pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2020 r. poz. 1327), ustaliła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Ryn, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, załącznik do uchwały Nr XXIII/181/20 w części wskazanej sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęty został z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl 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: 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, czyli z uwagi na bezrobocie, niepełnosprawność, ciężką lub długotrwałą chorobę, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomanię, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe (pkt 1), formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy, tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego (pkt 3) oraz tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego (pkt 4).

Zauważyć w tym miejscu trzeba, że ustawodawca w cytowanych przepisach, określił materię, jaką pozostawiono radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały. W zakresie przedmiotowym, cytowany art. 90f nie tworzy

zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść regulaminu, które winny być w nim ujęte, jednakże użyte w nim wyrażenie „w szczególności”, wskazuje na to, iż obligatoryjnie musi obejmować wszystkie wymienione w przepisie kwestie.

Dodać też trzeba, że stosownie do zasady, wyrażonej art. 7 w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższego, każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły, a wytyczne zawarte w upoważnieniu nie mogą być żaden sposób ignorowane. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z kolei przesądza o konieczności wyeliminowania danej regulacji z obrotu prawnego.

Analizując treść cytowanego powyżej przepisu kompetencyjnego stwierdzić trzeba, że zdaniem organu nadzoru określenie 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 (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 972/05, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 953/08). Tym samym, rada winna wskazać kryteria, które muszą być każdorazowo uwzględniane przez organ przyznający stypendium przy określeniu jego wysokości.

Wbrew ww. nakazowi Rada Miejska w Rynie określając w Rozdziale 2 sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego, postanowiła w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały, że wysokość stypendium szkolnego ustala się indywidualnie, w oparciu o art. 90d ust. 1 ustawy oraz w zależności od wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia, o którym mowa w art. 90d ust. 7 ustawy. W ustępie 2 ww. przepisu regulaminu, wskazano ponadto, iż przyznanie świadczenia oraz określenie jego wysokości odbywa się w ramach wysokości dotacji otrzymanej z budżetu państwa na dofinansowanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów oraz wysokości środków własnych przeznaczonych na ten cel w budżecie Miasta i Gminy Ryn z zachowaniem przepisów art. 90d ust. 9 ustawy. Jednocześnie Rada założyła (w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały), że Burmistrz Miasta i Gminy Ryn ustala wysokość stypendium szkolnego na wniosek Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rynie.

Powyższe dowodzi, że organ stanowiący Gminy Ryn, uchwalając regulacje dotyczące przyznania stypendium szkolnego, czyli uchwalając przepisy rozdziału 2, rozdziału 3 i rozdziału 4 regulaminu, nie wyczerpał dyspozycji art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Nie ustanowił bowiem w sposób wyczerpujący, norm wyznaczających sposób ustalania wysokości stypendium, gdyż skoncentrował się zasadniczo jedynie na trybie przyznawania stypendium, nie określił natomiast reguł, które winny przesądzać o wysokości pomocy, jaka ma być udzielona uczniom. Działanie takie należy uznać za rażące naruszenie prawa, gdyż prawodawca gminny jest zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie.

Niewątpliwie częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, to zasadniczo jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest jednakże przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania - patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04).

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie ma to właśnie miejsce, gdyż nieustanowienie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego przekłada się na niewykonalność przepisów regulaminu w zakresie jego udzielania. Oznacza to, że w tym przypadku niewyczerpanie dyspozycji przepisu kompetencyjnego musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa i w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości regulacji rozdziału 2, rozdziału 3 i rozdziału 4 regulaminu (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 26 września 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 872/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Go 271/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 513/17).

Dodać ponadto trzeba, że cytowane przepisy załącznika do uchwały, stanowią podstawę dla wyznaczenia mierników ustalenia wartości stypendium przez Burmistrza Miasta i Gminy Ryn, tym samym normy § 2 regulaminu, uznać również należy za nieuprawnioną próbę scedowania tej kompetencji na organ wykonawczy.

Analizując treść zakwestionowanych przepisów rozdziału 4 załącznika do uchwały Nr XXIII/181/20 wskazać również trzeba, że § 4 ust. 2, Rada stanowiąc, że warunkiem ubiegania się o przyznanie stypendium jest złożenie wniosku przez: rodziców, opiekuna prawnego lub pełnoletniego ucznia (pkt 1), dyrektora szkoły, kolegium lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2 ustawy (pkt 2) oraz że stypendium szkolne może być przyznane również z urzędu (pkt 3), zmodyfikowała, brzmienie przepisu art. 90n ust. 2 i ust. 3 ustawy o systemie oświaty, albowiem nie uwzględniła art. 3 pkt 10 tej ustawy, który pod pojęciem rodziców, nakazuje rozumieć nie tylko opiekunów prawnych dziecka lecz również osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem.

Na koniec stwierdzić trzeba, że w materii regulaminowej nie mieszczą się przepisy rozdziału 4, czyli:

- § 4 ust. 15 załącznika do uchwały, który stanowi, że stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę jego przyznania, a w szczególności: skreślenie z listy uczniów (pkt 1), zaprzestanie spełniania kryteriów wymienionych w § 4 ust. 1 regulaminu (pkt 2), zmiany miejsca zamieszkania poza teren Miasta i Gminy Ryn (pkt 3);
- § 4 ust. 16 załącznika do uchwały, w myśl którego o wystąpieniu faktów

o których mowa w ust. 15 rodzic, opiekun prawny, pełnoletni uczeń lub dyrektor szkoły, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90 b ust. 2 pkt 2 ustawy niezwłocznie informuje Miejsko - Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rynie;

- § 4 ust. 17 załącznika do uchwały, zakładający, że należności z tytułu nienależnie pobranego stypendium szkolnego podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;

- § 4 ust. 18 załącznika do uchwały, zgodnie z którym wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej;

oraz

- § 4 ust. 19 załącznika do uchwały, w przypadkach szczególnych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone stypendium szkolne w całości lub części stanowiłyby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub niweczyłyby skutki udzielonej pomocy, Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rynie może odstąpić od żądania takiego zwrotu.

Cytowane przepisy zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 90f ustawy systemie oświaty. W powołanym przepisie ustawodawca nie przewidział możliwości regulowania przez radę gminy w regulaminie sytuacji powodujących zaprzestanie wypłacania stypendiów. Dodać trzeba, że w art. 90o ustawy precyzyjnie uregulował zarówno kwestię konieczności informowania o zmianie okoliczności stanowiących podstawę przyznania stypendium szkolnego, podmioty do tego zobowiązane, jak i kwestię wstrzymania lub cofnięcia stypendium i wydawania decyzji w tym zakresie, nie pozostawiając radzie gminy żadnych uprawnień do regulowania powyższych spraw w regulaminie (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 521/17).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Chojewski*

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie,
2. Burmistrz Miasta i Gminy Ryn.