



NK.II.MKP.0911-2/10

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

§ 2 uchwały Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 28 stycznia 2010 r. nr XLVI/315/10 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym w zakresie:

- Rozdziału III ust. 8
- Rozdziału IV ust. 2 wraz z załącznikiem nr 1 do uchwały
- Rozdziału V ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 7, ust. 8
- Rozdziału VI ust. 6

z powodu istotnego naruszenia *art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm. – zwane dalej „ustawą”) oraz art. 90n i 90e ustawy w związku z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 Nr 100, poz. 908).*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Leśnej podjęła na sesji w dniu 28 stycznia 2010 r. uchwałę nr XLVI/315/10 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lutego 2010 roku, przekazana pismem o sygn. OA/BR/0704/1/2010.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm. – zwanej dalej „ustawą”) oraz art. 90n i 90e ustawy w związku z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z 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.”*

Udzielona Radzie w art. 90f ustawy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków i trybu przyznawania stypendiów i zasiłków szkolnych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie 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.

I

W Rozdziale IV regulaminu, w ustępie 2 Rada zapisała *„Przedmioty podlegające finansowaniu będą wyszczególnione w katalogu wydatków kwalifikowanych do stypendium, który stanowi załącznik nr 1 do niniejszego regulaminu.”* W załączniku nr 1 do Regulaminu Rada szczegółowo wymieniła wydatki, które kwalifikowane będą do stypendium szkolnego. Katalog ten jest katalogiem zamkniętym, wprowadzającym szereg ograniczeń, zarówno rzeczowych, jak i kwotowych, tych wydatków. Załącznik określa między innymi maksymalną wysokość kwot wydatków i bardzo szczegółowo opisuje jakie przedmioty, których zakup będzie refundowany.

Rada w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym powinna wskazać, w jakich z form, określonych w art. 90d. Regulując formy udzielania stypendium szkolnego, na podsta-

wie art. 90f rada może wybrać poszczególne formy wyliczone w ustawie lub wskazać, że stypendium może być udzielane we wszystkich formach, jakie ustawa dopuszcza. Jednakże rada nie ma podstaw do tego, aby zmieniać ustawowe warunki, wymagane do udzielenia stypendium w formie pieniężnej ani modyfikować próg dochodowy pomocy socjalnej czy też maksymalne bądź minimalne kwoty świadczeń.

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie ma kompetencji, do uchwalania w drodze aktu prawa miejscowego, katalogu wydatków kwalifikowanych do stypendium szkolnego. Zgodnie z normą kompetencyjną, rada określa sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego, tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego oraz formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Należy pamiętać, że realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może.

II

W rozdziale V regulaminu, w ustępie 2, 3, 4, 5, 7 i 8 oraz w rozdziale III ust. 8 Rada dokonała powtórzeń zapisów ustawowych dotyczących sposobu składania wniosku o świadczenia pomocy materialnej. Zgodnie z art. 90n ustawy:

Art. 90n. 1. *W sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne.*

2. *Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na:*

- 1) ⁽²⁶²⁾ *wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia;*
- 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.*

3. *Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu.*

4. *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.*

5. *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.*

6. *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.*

7. *W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6.*

Artykuł 90e ust. 4 ustawy określa zaś że: *O zasiłek szkolny można ubiegać się w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od wystąpienia zdarzenia uzasadniającego przyznanie tego zasiłku.*

Zapisy Rozdziału V ust. 2, 3, 4, 5, i 7 Regulaminu stanowią powtórzenie zacytowanego powyżej art. 90n ustawy, zaś zapis ust. 8 to powtórzenie art. 90e ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już 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.

Należy podkreślić, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Cytowane przepisy, wraz z art. 88–93 Konstytucji, stanowią normatywne określenie źródeł prawa. Źródła te nie mają jednakowej mocy prawnej tworząc swoistą hierarchię. W ramach tej hierarchii ustawa ma pierwszeństwo przed aktami normatywnymi stanowionymi przez organy samorządu terytorialnego, zaś materia uregulowana w samej ustawie nie może być regulowana w akcie prawa miejscowego. Inaczej mówiąc, niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach organów gminy uregulowań ustawowych. Powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Tym bardziej za istotne naruszenie prawa należy traktować nieprecyzyjne lub częściowe powtórzenie regulacji ustawowej.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Podobne poglądy był wyrażany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt. II SA 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44, wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 – niepublikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 – niepublikowany, wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 OSS 2000/1/17) oraz Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (nr sygn. II RN 87/00, opubl. w OSN z 2001 r., nr 24, poz. 704) stwierdził m. n., iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych. Organ nadzoru podziela w tym zakresie poglądy judykatury.

Jak wykazano wyżej, powtarzanie regulacji ustawowej w uchwałach organów gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

III

W Rozdziale VI ust. 6 Regulaminu Rada zapisała: *Od decyzji Burmistrza w sprawie udzielenia lub nieudzielenia pomocy materialnej i jej wysokości, służy odwołanie.*

Zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, stosownie do brzmienia art. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm. – dalej: k.p.a.)*, iż postępowanie w sprawach przyznania stypendium toczy się na zasadach określonych w k.p.a., przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. *od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.* A więc kwestię odwołania od decyzji reguluje k.p.a., nie zaś uchwała Rady.

Zdaniem organu nadzoru na podstawie art. 90f ustawy rada gminy nie jest upoważniona do regulowania instytucji postępowania administracyjnego. Do takich regulacji musi być norma kompetencyjna wprost wskazująca w jakim zakresie można wprowadzić dodatkowe elementy postępowania administracyjnego. Artykuł 90f ustawy takiego wskazania nie zawiera. Tryb i sposób udzielania zasiłku i stypendium, to nie tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium, lecz jedynie uregulowanie technicznego przyznawania stypendium (np. w jaki sposób i w jakim trybie udzielone zostanie stypendium w formie rzeczowej).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Rafał Jurkowlaniec