



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie § 4 ust. 2 pkt b i c, § 4 ust. 4, § 6 ust. 3 uchwały Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 4 sierpnia 2011 roku Nr X/51/2011 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Janowice Wielkie.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 4 ust. 2 pkt b i c, § 4 ust. 4, § 6 ust. 3 uchwały Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 4 sierpnia 2011 roku Nr X/51/2011 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Janowice Wielkie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 sierpnia 2011 roku Rada Gminy Janowice Wielkie podjęła uchwałę Nr X/51/2011 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Janowice Wielkie.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 sierpnia 2011 roku.

W toku badania legalności uchwały Nr X/51/2011 stwierdzono, że : - § 4 ust. 2 pkt b i c oraz § 6 ust. 3 - zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 90n w związku z art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm. – zwana dalej ustawą), art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 63 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) oraz § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908), - § 4 ust. 4 - został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90n ust. 7 w związku z art. 90f ustawy i art. 7 Konstytucji RP oraz § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zasady i formy udzielania uczniom pomocy materialnej określają przepisy rozdziału 8a ustawy o systemie oświaty. Ustawodawca określił krąg osób uprawnionych do otrzymywania pomocy materialnej, a także wyodrębnił dwie kategorie tej pomocy: socjalną i motywacyjną. Gminy udzielają świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym w postaci stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego, a ponadto świadczenia pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym w postaci stypendium za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe. Przepisy rozdziału 8a ustawy określają ponadto przesłanki do uzyskania prawa do stypendium i zasiłku oraz formy udzielania tych świadczeń, a także ogólne zasady ustalania ich wysokości. Miesięczna wysokość stypendium musi mieścić się w granicach określonych przez ustawodawcę w art. 90 d ust. 9 ustawy.

Świadczenia pomocy materialnej przyznaje wójt, burmistrz, prezydent w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek osób wymienionych w art. 90 n ust.2 ustawy lub z urzędu. Stosownie do art. 90 f ustawy o systemie oświaty organem uprawnionym do określenia w regulaminie m.in. szczegółowych zasad i trybu udzielania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz sposobu ustalania ich wysokości jest rada gminy.

Uchwały określające zasady i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej są prawem powszechnie obowiązującym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Zawierają one normy o charakterze

generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu, a ich adresatem jest bliżej nieokreślony krąg podmiotów.

Nie budzi zatem wątpliwości, że uchwały te stanowią akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uznanie, iż przedmiotowe uchwały należą do aktów prawa miejscowego powoduje określone konsekwencje odnośnie treści tych aktów.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już w ustawie uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przytoczony w podstawie prawnej uchwały Nr X/51/2011 Rady Gminy Janowice Wielkie art. 90f ustawy o systemie oświaty w sposób precyzyjny wyznacza granice prawotwórczych kompetencji rady gminy, stanowiąc, iż organ ten uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa w szczególności : 1) sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego, 2) formy w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy, 3) tryb i sposób udzielania stypendium, 4) tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

Stosownie do art. 90d ust.1 ustawy 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, choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe.

Analiza treści wymienionego przepisu ustawy daje podstawę do wyróżnienia dwóch przesłanek przyznania stypendium szkolnego: 1) spełnienie kryterium niskich dochodów na osobę w gospodarstwie domowym ucznia oraz 2) występowanie trudnej sytuacji rodzinnej, którą ustawodawca określił poprzez przykładowe wskazanie pewnych okoliczności. Oba wymienione kryteria powinny być spełnione łącznie.

Kryteria przyznawania stypendium szkolnego są ustalone w sposób zupełny w ustawie o systemie oświaty. Są to przede wszystkim dochód na osobę w rodzinie ucznia oraz trudna sytuacja w rodzinie.

W § 4 ust. 2 (stypendium szkolne) i § 6 ust. 3 (zasiłek szkolny) uchwały Rada stwierdziła, że warunkiem ubiegania się o pomoc materialną jest złożenie stosownego wniosku.

W § 4 ust. 2 Rada postanowiła, że : „Warunkiem ubiegania się o przyznanie stypendium szkolnego jest : (...) b) załączenie do wniosku zaświadczeń, oświadczeń, o sytuacji rodzinnej materialnej ucznia, c) załączenie oświadczenia o przedmiocie korzystania z innych stypendiów o charakterze socjalnym ze środków publicznych”.

Należy tu zauważyć, że art. 90n ustawy o systemie oświaty reguluje kompleksowo kwestie w zakresie składania wniosków. Dlatego też wskazane postanowienia uchwały stanowią wykroczenie poza ramy upoważnienia wynikającego z art. 90f ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 90n ust. 4 i 5 ustawy: 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".

Uprawnienia do ubiegania się o pomoc materialną wynikają z art. 90o ust. 3 i 4 ustawy, zaś przyznanie pomocy następuje na wniosek (art. 90n ust. 2 ustawy) lub z urzędu (art. 90n ust.3 ustawy). Oznacza to, że wprowadzenie przez Radę § 4 ust. 2 pkt b i c uchwały nie tylko stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego, ale również modyfikację wskazanych wyżej przepisów ustawy. Należy w tym miejscu podkreślić, że z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa

miejscowego. (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, 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.” Ponadto, jak stanowi § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908): „W rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.”.

Zdaniem Organu Nadzoru na podstawie art. 90f. rada 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 takiego wskazania nie zawiera. Tryb i sposób udzielania zasiłku i stypendium, to nie tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium.

Ponadto należy zauważyć, że 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 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. Dlatego też jakakolwiek modyfikacja przepisów kpa, a także wprowadzanie norm już w nim zawartych, stanowi istotne naruszenie prawa. Zdaniem Organu Nadzoru jeżeli Kodeks postępowania administracyjnego mówi o przepisach szczególnych – to mówi o przepisach ustawy lub o przepisach wydanych w oparciu o przepisy ustawy w wyniku wyraźnego upoważnienia do modyfikacji procedury wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Trafnie w tym zakresie podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny: „Za chybiony należy uznać podniesiony w treści skargi argument wywodzący prawo gminy do określania dodatkowych składników decyzji, m.in. terminu z przepisu skarżonej uchwały rozumianego jako przepis odrębny, o którym mowa w art. 107 § 2 k.p.a. (...). Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (por. J. Borkowski (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490), albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa”. (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 roku, sygn. akt IV SA/Wr 26/05).

Z uwagi na powyższe, odnosząc się do postanowień zawartych w § 6 ust. 3 uchwały, stanowiących o dołączeniu do wniosku odpowiednich dokumentów należy zauważyć że, w świetle art. 63 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zmianami) : „§ 1 Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. § 2. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”.

Jak wynika z cytowanych przepisów obligatoryjne elementy wniosku oraz załączniki wskazuje ustawa o systemie oświaty (art. 90n ust. 4 i 5 ustawy) oraz Kodeks postępowania administracyjnego.

Jako wykroczenie poza ramy kompetencji ustawowej należy wskazać zapisy § 4 ust. 4. W § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały unormowano sytuację złożenia wniosku po upływie terminu określonego w § 4 ust. 3 regulaminu. W § 4 ust. 4 Rada postanowiła, że : „Wnioski złożone po upływie terminu określonego w § 4 ust. 3 regulaminu podlegają będą rozpoznaniu wyłącznie w uzasadnionych wypadkach”.

Tymczasem w art. 90n ust. 7 ustawy czytamy : „W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6”. Porównując treść wprowadzonego przez Radę § 4 ust. 4 i przytoczonego przepisu art. 90n ust. 7 ustawy, należy stwierdzić, że przepis uchwały powtarzają i modyfikują w sposób niedopuszczalny wskazany wyżej przepis ustawy. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go

zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z art. 143 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wniesć za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa