



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 października 2012 r.

Poz. 3587



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI Wrocław, dnia 18 października 2012 r.

NK-N7.4131.805.2012.AM5

ROZSTRZYGNIECIE 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 13 września 2012 r. nr 112/XXII/12 w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Wleń.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Wleń na sesji w dniu 13 września 2012 r. podjęła między innymi uchwałę 112/XXII/12 w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Wleń.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 września 2012 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności:

- § 4 uchwały stanowi istotne naruszenie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.),

- § 7 uchwały istotnie narusza art. 90n ustawy o systemie oświaty oraz art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 90f ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym: „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 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 regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Miasta i gminy Wleń podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza bowiem związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie 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 dnia 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Naruszenie obowiązku wyczerpującego uregulowania materii przekazanej – na podstawie upoważnienia ustawowego – do regulacji w akcie prawa miejscowego jest rodzajową postacią zaniechania prawodawczego. Polega ono na pominięciu w akcie prawa miejscowego – wbrew prawnemu obowiązkowi wynikającemu z normy kompetencji prawotwórczej – niektórych spośród wymaganych przez prawo elementów, na „niezupełności” aktu prawa miejscowego bądź też – innymi słowy – na wprowadzeniu przez akt prawa miejscowego, mimo istnienia w tym zakresie odmiennego obowiązku, unormowania niepełnego, fragmentarycznego, niekompletnego pod względem podmiotowym lub przedmiotowym. Jeżeli zatem akt prawa miejscowego, zawierający fragmentaryczną (w stosunku do zakresu spraw przekazanych do unormowania w upoważnieniu ustawowym) regulację prawną jest dotknięty tego rodzaju wadą powinien zostać usunięty z porządku prawnego. W demokratycznym państwie prawnym nie do zaakceptowania jest bowiem stan, w którym obowiązywałoby prawo, którego szeroko rozumiana „realizacja” (wykonywanie i stosowanie) byłaby niemożliwa.

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że: „Wysokość przyznanego stypendium szkolnego uzależniona jest od dochodu na osobę w rodzinie ucznia, w szczególności, gdy występują w rodzinie czynniki określone w art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty: 1) przy dochodzie poniżej 100 zł stypendium wynosi 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych; 2) przy dochodzie od 101 zł do 150 zł stypendium wynosi 150% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych; 3) przy dochodzie od 151 zł do 350 zł stypendium wynosi 100% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych; 4) przy dochodzie od 351 zł do 456 zł stypendium wynosi 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.”.

Tymczasem na podstawie udzielonej kompetencji z cytowanego wyżej art. 90f pkt 1 ustawy Rada jest uprawniona jedynie do określenia „sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1”. Sposób ustalania wysokości stypendium to kryteria ustalone przez radę gminy, mające wpływ na wysokość stypendium. Konkretną wysokość stypendium w konkretnym przypadku określać będzie każdorazowo organ przyznający stypendium, to jest Burmistrz, kierując się kryteriami ustalonymi przez Radę Miejską.

Szytywne określenie przez Radę stawek stypendium (200%, 150%, 100% i 80% minimalnego stypendium, o którym mowa w art. 90d ust. 9 ustawy o systemie oświaty) uniemożliwia uwzględnienie przy określaniu indywidualnej wysokości stypendium, okoliczności, o których mowa w art. 90 d ust. 1 ustawy. Tym samym uczniowie o takich samych dochodach w rodzinie otrzymywaliby stypendium tej samej wysokości, bez

względu na fakt występowania w ich rodzinie okoliczności określonych w art. 90d ust. 1 ustawy. Zatem wadliwe określenie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego uniemożliwia organowi wykonawczemu uwzględniania kryterium ustawowego, tj. "innych okoliczności", w celu zróżnicowania wysokości przyznanego stypendium.

Upoważnienie rady do określenia 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. Zatem, działając w oparciu o normę kompetencyjną określoną w art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty, Rada Miasta i Gminy była uprawniona do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, jednakże przy uwzględnieniu zarówno przedziału kwotowego, o którym mowa w art. 90d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, określonego w art. 90d ust. 7 ustawy o systemie oświaty (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. IV SA/GI 972/05).

Zdaniem zatem organu nadzoru poprzez niezgodne z prawem określenie sposobu ustalania wysokości stypendium uchwała istotnie narusza przepis kompetencyjny ze względu na brak elementu obligatoryjnego wynikającego z dyspozycji art. 90f pkt 1 ustawy, jak również ze względu na wkroczenie w kompetencje innego organu, uprawnionego do ustalania wysokości pomocy materialnej w formie decyzji administracyjnej, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności w całości uchwały Rady Miasta i Gminy Wleń nr 112/XXII/12 z dnia 13 września 2012 r.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca również uwagę na stwierdzone inne istotne uchybienia zawarte w § 7 przedmiotowej uchwały, którym to przepisem Rada postanowiła, że stypendium szkolne przyznawane jest przez Burmistrza Miasta i Gminy Wleń na podstawie wniosku, którego wzór określa załącznik nr 1 do uchwały.

Mocą § 7 Regulaminu wprowadzono zatem wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego, stanowiący załącznik nr 1 do Regulaminu. Należy w związku z tym zauważyć, że wymagany przepisem art. 90n ustawy o systemie oświaty wniosek, należy traktować jako podanie w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego – jest to bowiem wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie przyznania stypendium szkolnego lub zasiłku szkolnego w drodze decyzji administracyjnej. Rada nie może zatem ograniczać prawa osób uprawnionych do złożenia wniosku w wybranej przez te osoby formie, spośród dopuszczalnych na podstawie art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym: 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. W Kodeksie postępowania administracyjnego brak jest przepisu, który zezwalałaby na uzależnienie wszczęcia postępowania administracyjnego od złożenia wniosku na urzędowym formularzu. Tym bardziej Rada Miasta i Gminy nie może wprowadzać takiego obowiązku w drodze aktu prawa miejscowego. Wobec tego, za bezpodstawne i sprzeczne powołanymi przepisami należy uznać postanowienia uchwały obligujące wnioskodawców do złożenia podania według wzoru, który stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu. Takie postanowienie ogranicza możliwość wyboru formy złożenia wniosku, przewidziana w art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ponadto elementy, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie stypendium szkolnego, są wyraźnie określone w art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty zgodnie, z którym: "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 albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5; 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna.". Wobec powyższego bezprzedmiotowym jest określanie przez Radę Miasta i Gminy wzoru wniosku.

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:
Aleksander Marek Skorupa