



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 kwietnia 2013 r.

Poz. 2683



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2013 r.

NK-N.4131.116.10.2013.BSZ2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy w Radwanicach Nr XXI/100/13 z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia *"Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Radwanice"*.

Uzasadnienie

Rada Gminy Radwanice na sesji w dniu 26 marca 2013 r. podjęła uchwałę nr XXI/100/13 w sprawie uchwalenia *"Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Radwanice"*, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29.03.2013 r.

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

– § 2 ust. 3 pkt 1 i 2 załącznika do przedmiotowej uchwały stanowią istotne naruszenie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.),

– § 5 ust. 1 pkt 1 we fragmencie *"po przedstawieniu rachunków lub faktur VAT"* oraz ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały stanowią istotne naruszenie art. 90f ustawy o systemie oświaty oraz art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: 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 gminy Radwanice podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Podjętując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza 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 jakiegokolwiek 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 § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że: „3. *Miesięczna wysokość stypendium szkolnego wynikająca z zakwalifikowania ucznia do grupy dochodowej wynosi: 1) 200 zł - I grupa, 2) 150 zł - II grupa.*”. Tym samym Rada określiła konkretne kwoty stypendium (200 zł i 150 zł), wyłącznie w oparciu o kryterium dochodowe.

Tymczasem na podstawie udzielonej kompetencji z cytowanego wyżej art. 90f pkt 1 ustawy Rada jest uprawniona 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 Wójt, kierując się kryteriami ustalonymi przez Radę Gminy. Zatem właściwa realizacja kompetencji rady gminy powinna wskazywać organowi wykonawczemu sposób ustalania wysokości stypendium zarówno w oparciu o kryterium sytuacji materialnej ucznia, ale również w sytuacji kiedy wystąpią „inne okoliczności”, w szczególności takie jak: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe. Rada Gminy jest zatem zobligowana do wskazania „innych okoliczności”, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy, przy określaniu sposobu ustalania wysokości stypendium.

Sztynne określenie stawek stypendium (150 zł i 200 zł) 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.

Zdaniem 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 Gminy Radwanice nr XXI/100/12 z dnia 26 marca 2013 r.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca również uwagę na stwierdzone inne istotne uchybienia zawarte w § 5 ust. 1 pkt 1 we fragmencie "*po przedstawieniu rachunków lub faktur VAT*" i ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały.

Jak wyżej wskazano regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów winien realizować wyznaczone przez art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty zadanie wspierania uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Oznacza to, że we wskazanym zakresie taki regulamin nie powinien w żaden sposób blokować stworzonych przez ustawodawcę możliwości otrzymania pomocy. Ponadto należy wskazać, że stosowanie do art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, że procedura udzielania stypendiów odbywa się zgodnie z przepisami k.p.a. Tym samym regulacja wprowadzająca taki stan prawny stanowi również naruszenie art. 75 § 1 k.p.a. poprzez wprowadzenie ograniczeń w zakresie dowodzenia określonego stanu faktycznego. Zgodnie z przytoczonym przepisem jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Przyjęte stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 1992 r. (sygn. akt III SA 1838/91), wedle którego: „Ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest sprzeczne z art. 75 k.p.a.”. Oznacza to, że jakiegokolwiek ograniczenia ustalonego w art. 75 k.p.a. zakresu środków dowodowych muszą mieć wyraźną podstawę w przepisie rangi ustawowej. Natomiast w sytuacji, gdy takie ograniczenia są ustanawiane w drodze aktów niższego rzędu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, nie są one wiążące. Ustalenie zatem, bez wyraźnej podstawy zawartej w ustawie, że pewne fakty mogą być udowodnione wyłącznie za pomocą ściśle określonych dowodów, jako sprzeczne z art. 75 k.p.a., nie powinno mieć miejsca.

Tymczasem w § 5 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Radwanicach określiła tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego. W § 5 ust. 1 pkt 1 wskazano, że: "1. *Stypendium szkolne realizowane jest: 1) przelewem na rachunek bankowy podmiotu świadczącego usługi na rzecz ucznia lub słuchacza, po przedstawieniu rachunków lub faktur VAT*", a w ust. 2, że "*Rachunki, faktury VAT, o których mowa w ust. 1 pkt 1 powinny być wystawione na osoby, o których mowa w art. 90n ust. 2 ustawy o systemie oświaty lub ucznia, któremu stypendium przysługuje*". Oznacza to, że Rada bez wyraźnej podstawy prawnej wprowadziła ograniczenia dowodowe w zakresie wykazania przez podmiot ubiegający się o stypendium poniesienia w/w kosztów. Stwierdzenie takie będzie powodować, że możliwości ubiegania się o wypłatę stypendium będą pozbawione osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, które na podstawie innych dowodów będą w stanie wykazać, że poniosły podlegające refundacji koszty, lecz nie będą dysponować wskazanymi przez Radę dokumentami.

Mając powyższe na względzie należy podkreślić, że zgodnie z art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wedle ust. 2 tego artykułu rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w powyższych sprawach. Zatem tylko te organy posiadają uprawnienia w zakresie swobodnej oceny dowodów przedłożonych w sprawie. Od ich oceny będzie zależeć, czy dany dowód potwierdza istnienie faktów stanowiących podstawę do realizacji stypendium czy też nie. Dlatego też rada gminy poprzez wprowadzenie ograniczenia w zakresie środków dowodowych nie tylko naruszyła przyznane jej upoważnienie ustawowe, ale również wkroczyła w kompetencje ustawowe organu wykonawczego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

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

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa