



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 marca 2016 r.

Poz. 1306

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.123.4.2016.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 marca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

Paragrafu 2 we fragmencie „w tym wydawania decyzji administracyjnych” i § 3 uchwały oraz § 4 ust. 3 we fragmencie „na podstawie dokumentów potwierdzających zobowiązanie do poniesienia wydatków na cele edukacyjne oraz dokumentów potwierdzających ich poniesienie przez ucznia, rodzica lub inną osobę jeżeli wspólnie zamieszkuje i gospodaruje z uczniem, albo podmioty zewnętrzne dokonujące zbiorczych wydatków na cele edukacyjne na rzecz uczniów”, oraz ust. 5, 6, 7 i 8, § 7, § 9, § 10 ust. 2 we fragmencie ”Złożenie wniosku w terminach innych niż wskazane w ust. 1 wymaga zamieszczenia w treści wniosku uzasadnienia przekroczenia terminu”, § 11 ust. 5, § 14 ust. 2, § 17 we fragmencie „na podstawie dokumentów potwierdzających zobowiązanie do poniesienia wydatków na cele edukacyjne oraz dokumentów potwierdzających ich poniesienie przez ucznia, rodzica lub inną osobę jeżeli wspólnie zamieszkuje i gospodaruje z uczniem”, § 18 ust. 2, § 19 oraz § 20 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały nr X/86/16 Rady Gminy Stare Bogaczowice z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Stare Bogaczowice oraz upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Starych Bogaczowicach do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń materialnych o charakterze socjalnym.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 29 stycznia 2016 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90f i art. 90m ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.) Rada Gminy Stare Bogaczowice podjęła uchwałę nr X/86/16 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Stare Bogaczowice oraz upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Starych Bogaczowicach do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń materialnych o charakterze socjalnym. Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 2 lutego 2016 r., nr RG-0150/X/2016 i wpłynęła do organu nadzoru 5 lutego 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 we fragmencie „w tym wydawania decyzji administracyjnych” uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 3 uchwały Nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 4 ust. 3 we fragmencie „na podstawie dokumentów potwierdzających zobowiązanie do poniesienia wydatków na cele edukacyjne oraz dokumentów potwierdzających ich poniesienie przez ucznia, rodzica lub inną osobę jeżeli wspólnie zamieszkuje i gospodaruje z uczniem, albo podmioty zewnętrzne dokonujące zbiorczych wydatków ca cele edukacyjne na rzecz uczniów” oraz ust. 7 i 8 załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 23) w zw. z art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty,

- § 4 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90b ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty

- § 7 załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90b ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty,

- § 9 załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty,

- § 10 ust. 2 we fragmencie „Złożenie wniosku w terminach innych niż wskazane w ust. 1 wymaga zamieszczenia w treści wniosku uzasadnienia przekroczenia terminu” załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90n ust. 6 ustawy o systemie oświaty,

- § 11 ust. 5 załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90d ust. 11 ustawy o systemie oświaty,

- § 14 ust. 2 załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 63 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty,

- § 17 we fragmencie „na podstawie dokumentów potwierdzających zobowiązanie do poniesienia wydatków na cele edukacyjne oraz dokumentów potwierdzających ich poniesienie przez ucznia, rodzica lub inną osobę jeżeli wspólnie zamieszkuje i gospodaruje z uczniem” załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 63 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty,

- § 18 ust. 2 załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90e ust. 3 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 19 załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 107 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego,

- § 20 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały nr X/86/16 z istotnym naruszeniem art. 90o ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Normą kompetencyjną dla wydania przez Radę Gminy Stare Bogaczowice przedmiotowego regulaminu jest art. 90f ustawy o systemie oświaty (dalej: ustawa), który stanowi, że: „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”. Stanowiąc przedmiotową uchwałę Rada zrealizowała jednocześnie kompetencję z art. 90m ust. 2 ustawy, który stanowi, że Rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

W § 2 uchwały Rada upoważniła Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Starych Bogaczowicach do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, przyznawanych na podstawie ustawy o systemie oświaty, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Upoważnienie ustawowe do wydania przedmiotowej uchwały – zawarte w art. 90m ust. 2 w związku z ust. 1 – ogranicza zakres jej regulacji do prowadzenia postępowania w sprawach

świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, a zatem przepis ten pozwala wyłącznie na przekazanie kierownikowi ośrodka pomocy społecznej kompetencji, która na mocy art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty przyznana jest organowi wykonawczemu gminy. Wskazywanie w uchwale stanowiącej na podstawie art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w jakiej formie mają być załatwiane sprawy, których uchwała ta dotyczy jest zatem wykroczeniem poza zakres upoważnienia ustawowego. Kwestie te należą do materii ustawowej i są regulowane ustawami prawa materialnego i procesowego. Należy tu wskazać przede wszystkim art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba 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. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Zamieszczenie w § 2 uchwały kwestionowanego fragmentu podważa regulacje ustawowe. Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu w jakim funkcjonują one w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę ich znaczenia. Jako, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowiące na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie należy mieć także na uwadze, że „działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę” (wyrok WSA z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Paragraf 3 uchwały legitymuje Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Starych Bogaczowicach do upoważnienia podległych mu pracowników do wykonywania czynności związanych z prowadzeniem postępowań w sprawach dotyczących świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Rada podejmując się regulacji w tym zakresie przekroczyła zakres normy kompetencyjnej z art. 90m ust. 2 ustawy. Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję 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 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 (...).”

Należy wskazać, że Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej, który został upoważniony przez Radę do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest legitymowany do udzielenia swoim pracownikom upoważnienia, o którym mowa w art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem „Organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego

imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń". Z powyższego wynika, że kompetencję, o której mowa w § 3 uchwały, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Starych Bogaczowicach posiada z mocy prawa. Organ nadzoru podkreśla, że Rada Gminy Stare Bogaczowice nie może zezwalać Kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej na postępowanie prawnie dozwolone. Podjęta przez Radę regulacja nie może być uznana za akt o charakterze informacyjnym czy delikatną zachętę do korzystania z tego uprawnienia. Łamie ona bowiem hierarchię źródeł prawa i może sugerować, że przedmiotowe uprawnienie jest zależne od uznania organów samorządu (patrz: wyrok WSA w Łodzi z 26 czerwca 1994 roku, sygn. akt SA/Ł 1417/94) a nie wywodzi się z powszechnie obowiązujących norm ustawowych. Uchwała rady gminy, jako stojąca niżej od ustawy w hierarchii źródeł prawa, nie może powtarzać, modyfikować, uszczegóławiać czy też odstępować w określonym zakresie od norm ustawy, a jeżeli to czyni, to istotnie narusza prawo. W tym miejscu właściwe jest również wskazanie, że zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., poz. 908 ze zm.) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Podobne stanowisko zajął NSA we Wrocławiu stwierdzając: „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” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Podjęcie przez Radę aktywności prawotwórczej w zakresie, którego ustawodawca nie przekazał jej do uregulowania stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności przepisu podjętego z przekroczeniem kompetencji.

W § 4 ust. 3 załącznika do uchwały przewidziano, że stypendium udzielone w formach określonych w § 4 ust. 1 pkt 1-3 (innych niż forma świadczenia pieniężnego), realizowane jest poprzez refundację poniesionych kosztów, na podstawie dokumentów potwierdzających zobowiązanie do poniesienia wydatków na cele edukacyjne oraz dokumentów potwierdzających ich poniesienie przez ucznia, rodzica lub inną osobę jeżeli wspólnie zamieszkuje i gospodaruje z uczniem, albo podmioty zewnętrzne dokonujące zbiorczych wydatków na cele edukacyjne na rzecz uczniów. Powyższą regulacją Rada Gminy Stare Bogaczowice bez wyraźnej podstawy prawnej wprowadziła ograniczenia dowodowe w zakresie wykazania przez podmiot ubiegający się o stypendium poniesionych kosztów w zakresie edukacji. Taki charakter przedmiotowej regulacji będzie powodować, że możliwości ubiegania się o pomoc materialną będą pozbawione osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, które będą w stanie wykazać, że poniosły podlegające refundacji koszty, lecz nie będą dysponować określonymi dokumentami. Należy wskazać, że stosownie 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 przyznawania stypendiów odbywa się zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej Kodeks). Tym samym powyższe regulacje Regulaminu stanowią naruszenie art. 75 § 1 Kodeksu 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), zgodnie z którym: "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 Kodeksu postępowania administracyjnego 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 Kodeksu nie powinno mieć miejsca. 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). Mocą ust. 2 tego artykułu rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w powyższych sprawach, co też uczyniono w § 2 przedmiotowej uchwały. 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 przyznania 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 organu wyznaczonego do prowadzenia postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Warto przytoczyć w tym miejscu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2009 r. (IV SA/Wr 173/09): „Zdaniem Sądu na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty rada nie jest upoważniona do regulowania instytucji postępowania administracyjnego. Do takich regulacji musi być wyraźne wskazanie w przepisie upoważniającym, w jakim zakresie można wprowadzić dodatkowe elementy postępowania administracyjnego. Przepis art. 90f ustawy o systemie oświaty takiego wskazania nie zawiera. Tryb i sposób wypłacania zasiłku i stypendium to nie tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium. Chodzi tu jedynie o techniczne uwarunkowania przyznania stypendium (np. w jaki sposób i w jakim trybie zostanie udzielone stypendium w formie rzeczowej)”. Stanowiąc Regulamin w omawianym zakresie przedmiotowym, Rada nie może wykroczać poza wymagania określone przepisami powszechnie obowiązującego prawa ani stanowić norm sprzecznych z ustawą (Mateusz Pilich, Komentarz do artykułu 90f ustawy o systemie oświaty, ABC 2012).

Do dokumentów, o których mowa w objętych stwierdzeniem nieważności § 4 ust. 3 (we fragmencie) i 5 odnoszą się w swojej treści ustępy 7 i 8 tego samego paragrafu. Pierwszy z nich przewiduje, że wysokość stypendium realizowanego w formach określonych w § 4 ust. 1 pkt 1-3 będzie ustalana w oparciu o te dokumenty, drugi natomiast przewiduje, że dokumenty te powinny być „zaakceptowane przez upoważnionego pracownika GOPS”. Jak już we wcześniejszej części uzasadnienia wykazano, żądanie dokumentów określonych w § 4 ust. 3 (ust. 5 poświęcona jest w tym zakresie dalsza część uzasadnienia) załącznika do uchwały jest sprzeczne z art. 75 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w zw. z art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty. W związku z tym organ nadzoru stwierdził nieważność tych ustępów, wskutek czego odnoszące się do nich ust. 7 i 8 tego samego paragrafu stają się bezprzedmiotowe, co uzasadnia stwierdzenie również ich nieważności.

W § 7 załącznika do uchwały Rada Gminy Stare Bogaczowice określiła, że „W szczególnie uzasadnionych przypadkach, stypendium szkolne może być przyznane uczniom, którzy zostali umieszczeni w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, resocjalizacyjnych i socjalizacyjnych, po wyrażeniu opinii dyrektora w zakresie potrzeb edukacyjnych ucznia”. Organ nadzoru wskazuje, że podmioty, którym przysługuje stypendium szkolne zostały wskazane przez ustawodawcę w art. 90b ust. 3 i 4. Zgodnie z tymi przepisami pomoc materialna (w tym, zgodnie z art. 90c ustawy stypendium szkolne) przysługuje: 1) uczniom szkół publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla młodzieży i dla dorosłych oraz słuchaczom publicznych kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych - do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24 roku życia; 2) wychowankom publicznych i niepublicznych ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację odpowiednio obowiązku szkolnego i obowiązku nauki - do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki, a także, zgodnie z art. 90b ust. 4 uczniom szkół niepublicznych nieposiadających uprawnień szkół publicznych dla młodzieży i dla dorosłych - do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki oraz słuchaczom niepublicznych kolegiów nauczycielskich i nauczycielskich kolegiów języków obcych - do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24 roku życia. Zgodnie z art. 90d ust. 1 w zw. z ust. 3 do otrzymania stypendium szkolnego legitymowany jest uczeń (słuchacz kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych i kolegium pracowników służb społecznych, wychowanek ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2), który znajduje się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w rodzinie tej występuje: 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 (z zastrzeżeniem określonym w ust. 12 i ust. 13). W związku z wyżej wskazaną regulacją ustawy, należy uznać, że normodawca lokalny nie jest legitymowany do określenia podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium szkolnego. Przedmiotowego uprawnienia nie można wywodzić z otwartego charakteru normy kompetencyjnej z art. 90f ustawy. Realizując jej dyspozycję, organ stanowiący nie może bowiem podejmować się regulacji w zakresie, który został objęty normami ustawowymi. Regulacja ustawowa ma charakter zupełny, nie może być uzupełniana ani dookreślana przez Radę. Organ nadzoru

podkreśla, że zgodnie z art. 94 Konstytucji, warunkiem legalności aktu prawa miejscowego jest jego wydanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”, co oznacza, że organ stanowiący gminy powinien za każdym razem treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego mu upoważnienia i przysługujących mu kompetencji (patrz: wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, CBOSA). Zawarcie w uchwale Rady Gminy Stare Bogaczowice materii uregulowanej aktem stojącym wyżej w hierarchii źródeł prawa stanowi naruszenie tego obowiązku i tym samym istotnie narusza prawo. W związku z powyższym uznać należy, że podjęta w tym zakresie aktywność prawotwórcza Rady Gminy Stare Bogaczowice stanowi istotne naruszenie prawa i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 7 załącznika do uchwały. W związku z tym bezprzedmiotowe stają się § 4 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały stanowiące, że „Stypendium szkolne przyznane uczniom, o których mowa w § 7 Regulaminu, w formach określonych w ust. 1 pkt 1-2, realizowane jest na podstawie dokumentów potwierdzających zobowiązanie do poniesienia wydatków na cele edukacyjne dla ucznia, pod warunkiem, że wydatki te dotyczą danego roku szkolnego” (ust. 5) oraz „W sytuacji o której mowa w ust. 5, stypendium realizowane jest poprzez przelew środków bezpośrednio na rachunek podmiotu realizującego zajęcia edukacyjne, bądź dokonującego sprzedaży” (ust. 6). W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził nieważność obu tych ustępów.

Paragraf 9 załącznika do uchwały zobowiązuje podmioty składające wniosek o przyznanie stypendium szkolnego do dołączenia do niego dokumentów umożliwiających określenie miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.), potwierdzających dochód uzyskany w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku lub w przypadku utraty dochodu uzyskany w miesiącu złożenia wniosku. Należy w tym miejscu ponownie wskazać, że do postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, do których na mocy art. 90c ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty należy zasiłek szkolny, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym, elementy wniosku o przyznanie przedmiotowego świadczenia określa art. 63 § 1 i 2 Kodeksu oraz art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym ostatnim, obligatoryjnym elementem wniosku są „dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5” Ustęp 5 stanowi z kolei, że „W przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie albo oświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej”. Żądanie jakichkolwiek innych informacji (w tym dokumentów) nie znajduje podstawy w przepisach ustawy. Dane uzasadniające przyznanie stypendium szkolnego są jednym z wymaganych elementów wniosku o przyznanie tego świadczenia. Ponadto kwestię postępowania w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnych reguluje Kodeks postępowania administracyjnego, nakładając na organ administracji publicznej w art. 75 § 1 Kodeksu obowiązek dopuszczenia jako dowodu "wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem". System środków dowodowych jest zatem otwarty, a dowodem może być wszystko, czego prawo nie zabrania. Przez pojęcie środka dowodowego należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie (B. Adamiak, J. Borkowski Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne, Warszawa 1998, str. 165 i 166). Oznacza to, że normodawca lokalny nie może zobowiązać składającego wniosek o przyznanie stypendium szkolnego, by załączył on do niego dokumenty, o których mowa w § 9 załącznika do uchwały.

Paragraf 10 załącznika do uchwały określa w ust. 1 termin w jakim należy złożyć wniosek o przyznanie stypendium szkolnego (przytaczając w tym zakresie zapis ustawy), oraz w ust. 2 stanowi, że „W uzasadnionych przypadkach wniosek, o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1. Złożenie wniosku w terminach innych niż wskazane w ust. 1 wymaga zamieszczenia w treści wniosku uzasadnienia przekroczenia terminu.” W pierwszym zdaniu ust. 2 powtórzono treść art. 90n ust. 7, natomiast w drugim dodano nieznaną ustawie fragment. Stanowiąc, że „Złożenie wniosku w terminach innych niż wskazane w ust. 1 wymaga zamieszczenia w treści wniosku uzasadnienia przekroczenia terminu” zmodyfikowano regulację ustawową. Jak już we wcześniejszej części uzasadnienia wskazywano, organ stanowiący gminy nie może konkretyzować i uszczegóławiać materii określonej ustawą. Wkraczając w zakres regulacji podjętej przez ustawodawcę, Rada nie może doprowadzić do jakiegokolwiek zmiany literalnego brzmienia przepisów ustawowych, bowiem mogłaby w ten sposób zmodyfikować ich sens, doprowadzając do ich interpretowania w sposób odmienny od właściwego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji

ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały, jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba 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. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu w jakim funkcjonują one w ustawie, może bowiem powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę ich znaczenia.

Rada Gminy Stare Bogaczowice określiła w § 11 ust. 5 załącznika do uchwały, że „Stypendium szkolne wypłacane jest w formach, o których mowa w § 4, miesięcznie lub jednorazowo w terminach: 1) do dnia 31 grudnia – za okres od września do grudnia lub od października do grudnia danego roku, 2) do dnia 30 czerwca – za okres od stycznia do czerwca danego roku, 3) w sytuacjach szczególnych po upływie terminów wskazanych w punktach 1 i 2”. Należy wskazać, że ustawodawca przewidział możliwość realizacji stypendium w okresach innych niż miesięczne czemu poświęcił art. 90d ust. 11 ustawy. Podkreślić jednak trzeba, że taka forma realizacji stypendium została dopuszczona przez ustawodawcę, „jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga”. Organ nadzoru wskazuje, że § 11 ust. 5 załącznika do uchwały pozostaje w istotnej sprzeczności z przytoczonym przepisem ustawy o samorządzie gminnym, bowiem ogranicza on możliwość realizacji stypendium w okresie innym niż miesięczne do jego realizacji w formie określonej w przedmiotowym ustępie. Ustawodawca stanowiąc art. 90d ust. 11 dał organowi przyznającemu stypendium możliwość dostosowania terminu jego realizacji do charakteru formy w jakiej jest ono realizowane. Jeżeli forma stypendium tego wymaga stypendium może być realizowane w nieokreślonych, wybranych przez organ przyznający stypendium terminach. Realizacja może być dokonywana jednorazowo, raz w tygodniu, raz na dwa tygodnie oraz w każdym innym terminie zależnym od określonej formy wypłaty stypendium. Ponadto należy wskazać, że przytoczona regulacja ustawowa charakteryzuje się zupełnością, a zatem nie może być dookreślania, uzupełniania czy modyfikowana przez normodawcę lokalnego. Jak już we wcześniejszej części uzasadnienia wskazywano, modyfikacje stanowią istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności wydanych w tym zakresie przepisów.

W § 14 ust. 2 załącznika do uchwały określono, że „Do wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego powinny zostać załączone dokumenty poświadczające wystąpienie zdarzenia losowego (np. odpis aktu zgonu, zaświadczenie lekarskie potwierdzające chorobę, wypadek, zaświadczenie wystawione przez policję (kradzież) lub straż pożarną (pożar), świadectwo pracy)”. Organ nadzoru wskazuje, że do postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, do których na mocy art. 90c ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty należy zasiłek szkolny, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym, elementy wniosku o przyznanie przedmiotowego świadczenia określa art. 63 § 1 i 2 Kodeksu oraz art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym ostatnim, obligatoryjnym elementem wniosku są „dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej”. Oznacza to, że normodawca lokalny nie może zobowiązać składającego wniosek o przyznanie zasiłku szkolnego, by dołączył on do niego poświadczenie wystąpienia zdarzenia losowego, bowiem wymóg ten został już postawiony w akcie prawnym stojącym wyżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wnioskodawca musi przedstawić we wniosku dane uzasadniające przyznanie świadczenia, a bez wątplenia, w przypadku zasiłku szkolnego, należą do nich te, które odnoszą się do zdarzenia losowego, z powodu wystąpienia którego świadczenie to miałyby zostać udzielone. Dowodem w tym zakresie, może być zgodnie z art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, „wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. Powyższe oznacza, że wskazany ustęp istotnie narusza prawo. Naruszenie o tożsamym charakterze stanowi § 17 załącznika do uchwały we fragmencie „na podstawie dokumentów potwierdzających zobowiązanie do poniesienia wydatków na cele edukacyjne oraz dokumentów potwierdzających ich poniesienie przez ucznia, rodzica lub inną osobę jeżeli wspólnie zamieszkuje i gospodaruje z uczniem”, co również prowadzi do stwierdzenia nieważności jego wyżej przytoczonego fragmentu. W związku z tym, odnoszą się do niego twierdzenia przedstawione w niniejszym akapicie.

Zgodnie z § 18 ust. 2 załącznika do uchwały „Wysokość zasiłku w danym roku szkolnym ustala Wójt Gminy Stare Bogaczowice w zależności od kwoty środków otrzymanych na ten cel z budżetu państwa”. Wskazania wymaga, że w świetle odnoszącej się do zasiłku szkolnego regulacji ustawowej, nie można mówić o jednej, określonej wysokości zasiłków szkolnych przyznawanych w danym roku szkolnym. Istotą zasiłku szkolnego jest wsparcie ucznia znajdującego się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego. W związku z tym, że zdarzenie losowe jest pojęciem szerokim i mieszczą się w nim różnorakie zdarzenia, powodujące odmienne skutki dla sytuacji ucznia nie można zadekretować jednej wysokości przyznawanych zasiłków. Wysokość zasiłku powinna zostać przez organ przyznający to świadczenie dostosowana do zdarzenia, które w danym przypadku uzasadnia jego przyznanie, z uwzględnieniem charakteru „trudnej sytuacji”, w której znalazł się uczeń. Ustawodawca określił jedynie w art. 90e ust. 3 ustawy jego górną granicę, umożliwiając działanie w takim zakresie, jaki jest w danej sytuacji niezbędny. Oczywiście nie można oczekiwać, że organ przyznający stypendium będzie działał w tym zakresie w oderwaniu od wysokości pozostających w jego dyspozycji środków, gospodarując nimi powinien jednak uwzględniać również przesłanki merytoryczne stojące za przyznaniem świadczenia. W żadnym razie, Rada nie może stanowić, o określeniu „wysokości zasiłku w danym roku szkolnym”, bowiem nie ma do tego żadnej kompetencji, a jak już we wcześniejszej części uzasadnienia wskazano, działając z jej przekroczeniem istotnie narusza prawo. W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził nieważność § 18 ust. 2 załącznika do uchwały.

Paragraf 19 załącznika do uchwały stanowi, że „W decyzji o przyznaniu zasiłku szkolnego ustala się formę jego realizacji oraz sposób płatności.”. Organ nadzoru wskazuje, że wyżej wskazany zapis nie stanowi określenia ani sposobu ustalania wysokości stypendium, ani formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego, ani trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego, ani trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego, lecz określa jedynie elementy decyzji. Tym samym zapis ten wykracza poza upoważnienie ustawowe art. 90f ustawy o systemie oświaty. Ustawa o systemie oświaty zawiera szerokie upoważnienia dla organów jednostek samorządu terytorialnego (np. rady gminy) do szczegółowego regulowania określonych kwestii związanych z pomocą materialną o charakterze socjalnym dla uczniów (słuchaczy, wychowanków). Wśród delegacji ustawowej tego aktu normatywnego nie zawarto jednakże upoważnienia do kreowania elementów decyzji. Postanowienia ustawy o systemie oświaty wskazują jedynie organy upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych, np. wójta. Zgodnie z art. 90m ust. 1 ustawy świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (art. 90n ust. 1 ustawy). Wskazany zatem ustawą podmiot w drodze aktu indywidualnego i konkretnego rozstrzyga o nabyciu określonych praw i obowiązków. Elementy decyzji administracyjnej określa art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym: „Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.”. Zgodnie z kolei z art. 107 § 2 Kodeksu decyzje administracyjne mogą zawierać również inne elementy, o ile wynika to z przepisów szczególnych. Mogą to być terminy, warunki (zawieszające, rozwiązujące), zlecenia oraz klauzule odwołałości, a także inne składniki, pod warunkiem, że wynikają z przepisów szczególnych. Organ stanowiący gminy nie może w akcie prawa miejscowego określać dodatkowych składników decyzji, m.in. określać, że jej elementem będzie ustalenie formy realizacji i sposobu płatności zasiłku szkolnego, jak miało to miejsce w przedmiotowym przypadku. Prawo do stanowienia takich klauzul powinno wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej, albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencję, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05, nie publ.). Tym samym należy zauważyć, że żaden z przepisów prawa (w tym stanowiącej podstawę dla przedmiotowej uchwały, ustawy o systemie oświaty) nie upoważnia Rady do określania dodatkowych elementów decyzji administracyjnej. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 173/09). Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić nieważność § 19 załącznika do uchwały.



W § 20 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały określono kolejno, że „Uczeń traci prawo do otrzymywania stypendium, jeżeli: 1) przerwał naukę w szkole, 2) został skreślony z listy uczniów, 3) ustały przyczyny, które stanowiły podstawę przyznania stypendium” oraz „O wystąpieniu faktów powodujących zaprzestanie spełniania kryteriów określonych w ust. 1 rodzic (prawny opiekun), pełnoletni uczeń lub dyrektor szkoły niezwłocznie informuje organ wydający decyzję”. Organ nadzoru interpretując wskazany ustęp uznaje, że sformułowanie „uczeń traci prawo do otrzymania stypendium” należy rozumieć odmiennie od jego literalnego brzmienia, bowiem dalsza część (pkt 1-3) tego przepisu świadczy o tym, że wskazana jednostka redakcyjna nie reguluje okoliczności wyłączających prawo do otrzymania stypendium, lecz czynniki uzasadniające wstrzymanie lub cofnięcie stypendium szkolnego, wcześniej już przyznanego. Należy bowiem zauważyć, że okoliczności uzasadniające przyznanie stypendium szkolnego określono w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a zatem w sytuacji przeciwnej, podmiot nie dysponuje prawem do uzyskania stypendium szkolnego. Ustawodawca określił w art. 90o ust. 4, że „Stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego”. Regulacja ta ma charakter kompletny i organ stanowiący nie może we własnym zakresie kształtować innych okoliczności uzasadniających wstrzymanie lub cofnięcie stypendium szkolnego. Może ono nastąpić wyłącznie w sytuacji określonej przez ustawodawcę w art. 90o ust. 4 ustawy, a Rada nie może regulacji w tym zakresie rozszerzać o nowe elementy. Podjęcie przez Radę Gminy Stare Bogaczowice regulacji w tym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności § 20 ust. 2 Regulaminu. Paragraf 20 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi, że „O wystąpieniu faktów powodujących zaprzestanie spełniania kryteriów określonych w ust. 1, rodzic (prawny opiekun), pełnoletni uczeń lub dyrektor szkoły niezwłocznie informuje organ wydający decyzję”. Wskazany przepis odnosi się do materii, której ustawodawca poświęcił art. 90o ust. 1-3 ustawy. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty rodzice ucznia, pełnoletni uczeń, oraz dyrektor szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2 ustawy, w przypadku gdy poweźmie informację o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego są obowiązani niezwłocznie powiadomić organ, który przyznał stypendium, o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego. Organ nadzoru ustalił, że kwestionowany przepis załącznika do uchwały jest sprzeczny z powyższymi uregulowaniami ustawy. Ponadto odnosi się on do kryteriów określonych w § 20 ust. 1, których ustalenie przez Radę stanowi, jak już wskazano w akapicie poprzedzającym, istotne naruszenie prawa. Podsumowując należy stwierdzić, że nałożenie przedmiotowych obowiązków, pomimo uregulowania tego rodzaju materii całościowo przez ustawodawcę, stanowi istotne naruszenie prawa, które uzasadnia stwierdzenie nieważności kwestionowanych ustępów.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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:  
*P. Hreniak*