



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 lipca 2018 r.

Poz. 6131

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.339.2018.19 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 lipca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLII/396/2018 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Dobrzyca – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XLII/396/2018 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Dobrzyca została podjęta na podstawie: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 lipca 2018 r.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdził co następuje:

Na sesji w dniu 27 czerwca 2018 r. Rada Miejska Gminy Dobrzyca podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Dobrzyca, zwaną dalej: „uchwałą”.

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.

Jednym z kanonów tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej (dalej: „ZTP”), stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie. Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej

oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego i sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa. Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic. Organ nadzoru podkreśla, iż rada nie może także modyfikować w uchwale tego, co jest już uregulowane w akcie wyższego rzędu. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 722/17). Mając na względzie powyższe należy zauważyć, iż norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 90f ustawy o systemie oświaty nie uprawnia rady do ustalenia:

- 1) zakresu podmiotowego pomocy materialnej o charakterze socjalnym (§ 2 i § 11 ust. 1 regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Dobrzyca, stanowiącego załącznik do uchwały, zwanego dalej: „regulaminem”), ponieważ o tym statuuje art. 90b ust. 3 i odpowiednio art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty;
- 2) kryterium dochodowego uprawniającego do ubiegania się o stypendium szkolne (§ 3 ust. 2 regulaminu), gdyż to reguluje art. 90d ust. 7 ustawy o systemie oświaty;
- 3) wysokości przyznawanego stypendium szkolnego (§ 4 ust. 1 regulaminu), bowiem to określa art. 90d ust. 9 ustawy o systemie oświaty;
- 4) podstawy przyznania stypendium szkolnego (§ 9 regulaminu) i materii do rozstrzygnięcia w decyzji administracyjnej (§ 14 ust. 3), ponieważ to reguluje art. 90n ust. 1 i odpowiednio art. 90o ust. 6 ustawy o systemie oświaty;
- 5) liczby zasiłków szkolnych przyznawanych w odniesieniu do jednego zdarzenia losowego (§ 11 ust. 2 regulaminu), bowiem jak stanowi art. 90e ust. 2 ustawy o systemie oświaty zasiłek szkolny może być przyznany w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, raz lub kilka razy w roku, niezależnie od otrzymywanego stypendium szkolnego, co oznacza, iż przepis ten nie zawiera ograniczenia, według którego, zasiłek szkolny mógłby być przyznany jeden raz w stosunku do jednego zdarzenia losowego;
- 6) formy przyznania zasiłku szkolnego (§ 11 ust. 3 regulaminu), bowiem ustala to art. 90e ust. 2 ustawy o systemie oświaty;
- 7) trybu postępowania w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej (§ 13 regulaminu), ponieważ to reguluje art. 90n ustawy o systemie oświaty;
- 8) przesłanek determinujących wstrzymanie lub cofnięcie stypendium szkolnego (§ 14 ust. 1 regulaminu), albowiem to wynika z art. 90o ust. 4 ustawy o systemie oświaty;
- 9) obowiązku informowania o zmianach w zakresie przesłanek uzasadniających przyznanie stypendium szkolnego (§ 14 ust. 2 regulaminu), ze względu na to, iż te regulacje znajdują się już w art. 90o ust. 1-3 ustawy o systemie oświaty;
- 10) zasadach postępowania w przypadku niedostarczenia dokumentów stanowiących podstawę wypłaty stypendium (§ 14 ust. 4 regulaminu), ponieważ na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty rada nie jest upoważniona do regulowania instytucji określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. W tym miejscu dodatkowo podkreślić należy, iż w postępowaniu w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.), zwana dalej: „KPA” normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Z kolei regulacja art. 75 § 1 KPA stanowi: „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”. Konfrontując regulację KPA z postanowieniami § 6 ust. 1, § 10 ust. 1 i § 14 ust. 4 regulaminu, którymi wprowadzono ograniczenia dowodowe (udokumentowane zakupy, dowody

wystawione na wnioskodawcę) należy stwierdzić, że rada zawężyła katalog środków dowodowych ustawowo określony, do czego nie była ustawowo upoważniona. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 lutego 2010 r. (sygn. akt I OSK 1239/09) „(...) na gruncie art. 75 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy. Należy w związku z tym podzielić stanowisko, że ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów jest z tym przepisem sprzeczne.”. Stanem pożądanym jest, aby regulacje przyjmowane w oparciu o art. 90f ustawy o systemie oświaty nie blokowały w żaden sposób stworzonych przez ustawodawcę możliwości otrzymania pomocy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na redakcję art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym 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, 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 ust. 12. Tymczasem rada w § 3 ust. 1 regulaminu postanowiła, iż stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, jeżeli w rodzinie tej występuje jednocześnie chociaż jedna z takich okoliczności, 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 w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji przywołanego przepisu ustawy, wskazując m.in. zamknięty katalog innych okoliczności (poza kryterium dochodowym) uzasadniających przyznanie stypendium („jeżeli w rodzinie tej występuje jednocześnie chociaż jedna z takich okoliczności jak:”). Podkreślić należy, iż rada jest zobowiązana do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, a nie do definiowania warunków przyznania stypendium.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na art. 90d ust. 2 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego stypendium szkolne może być udzielane uczniom w formie: 1) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą; 2) pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników. Rada w § 5 ust. 1 pkt 2 regulaminu postanowiła, że stypendium szkolne może być udzielone w formie całkowitego lub częściowego pokrycia opłat wymaganych przez szkołę, w tym opłat czesnego w szkołach niepublicznych, co w ocenie organu nadzoru oznacza wprowadzenie możliwości finansowania bliżej nieokreślonych kosztów („opłaty wymagane przez szkołę”) oraz to, że rada dopuściła możliwość finansowania zajęć, które nie wykraczają poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, czym istotnie naruszyła przepis art. 90d ust. 2 pkt 1 ustawy. Nadto należy zauważyć, iż ustawodawca w art. 90d ust. 4 ustawy o systemie oświaty dopuścił możliwość pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki, ale tylko pobieranej poza miejscem zamieszkania i wyłącznie w stosunku do uczniów szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również zapis § 6 ust. 1 regulaminu, zgodnie z którym stypendium szkolne w formie, o której mowa w § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 regulaminu będzie przekazywane rodzicom, opiekunom prawnym lub pełnoletnim uczniom jako częściowa lub całkowita refundacja kosztów poniesionych i udokumentowanych zakupów i opłat edukacyjnych. Podkreślić należy, iż stypendium ma być udzielone ponieważ uczeń znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i nie dysponuje środkami finansowymi, dlatego o taką pomoc się zwraca (wyrok WSA w Gliwicach z 21 października 2013 r. sygn. akt IV SA/GL 894/12 i z 1 sierpnia 2013 r. sygn. akt IV SA/GL 893/12). Z powołanej wyżej regulacji wynika, iż stypendium udzielane w formie świadczenia pieniężnego realizowane jest poprzez zwrot w formie gotówkowej (refundację) poniesionych przez ucznia kosztów – po przedłożeniu organowi przyznającemu stypendium dowodu zapłaty (§ 6 ust. 1 i § 10 regulaminu są względem siebie sprzeczne w zakresie odwołania do § 5 regulaminu). W ocenie organu nadzoru ta forma udzielania stypendium tym się różni od pozostałych form, iż jak sama nazwa wskazuje, powinna być ona wypłacana w formie świadczenia pieniężnego, nie zaś poprzez refundację już poniesionych kosztów. Podkreślić również należy, iż pomoc udzielana na podstawie przepisów art. 90d ustawy o systemie oświaty ma charakter bezpośredni, nie może być zatem uzależniona od uprzedniej zapłaty przez wnioskodawcę kosztów zakupionych usług lub rzeczy, ponieważ brak w tym zakresie

podstawy prawnej. Oznacza to, że rada nie może ustalać w regulaminie udzielania pomocy materialnej, że będzie refundowała wydatki poniesione przez ucznia na podstawie przedłożonych dokumentów – jeżeli refundacja ta wprowadzona jest na zasadzie wyłączności. Taki sposób udzielania stypendiów jest niezgodny z formą pomocy określoną w art. 90d ust. 2-5 ustawy o systemie oświaty. W ocenie organu nadzoru zapis dotyczący refundacji poniesionych przez wnioskodawcę wydatków winien uwzględniać potrzeby uczniów (art. 90f pkt 2 ustawy o systemie oświaty), w tym powinien zakładać pozostawienie wyboru wnioskodawcy w zakresie sposobu udzielenia wybranej przez niego uprzednio formy świadczenia: „Pokrycie kosztów powinno bowiem nastąpić, np. poprzez ich bezpośrednią zapłatę na rzecz podmiotu udzielającego świadczenia, objętego formą pomocy (np. podmiotu udzielającego zakwaterowania) bądź też w sposób uzgodniony z wnioskodawcą co w takim przypadku nie wyklucza właśnie możliwości refundacji poniesionych uprzednio przez niego wydatków (wyrok WSA w Gliwicach z 21 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Gl 894/12 oraz z 4 listopada 2014 r. sygn. akt SA/Gl 181/14).

Dodatkowo wskazać należy na zapis § 5 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym stypendium szkolne może być udzielane m.in. uczniom szkół ponadgminajalnych, tymczasem zgodnie z art. 90d ust. 4 ustawy o systemie oświaty ustawodawca posługuje się określeniem „szkół ponadpodstawowych”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swoją kompetencję stanowiącą, rada jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione 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. 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 niedopuszczalne i dezinformujące. Może to 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 niższego rzędu przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann