



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 8 maja 2009 r.

NK.II.0911-16/306/09

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 3, § 9 oraz § 13 ust. 4 i 5 uchwały nr XXX/213/09 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia regulaminu udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Ziębice, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 90d ust. 6 i 10, art. 90e ust. 3 i 4 oraz art. 90n ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 kwietnia 2009 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła m.in. uchwałę w sprawie określenia regulaminu udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Ziębice.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 10 kwietnia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIX/207/09 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- 1) § 7 ust. 3 uchwały narusza art. 90d ust. 6 ustawy o systemie oświaty,
- 2) § 9 ust. 1 narusza art. 90d ust. 10 ustawy o systemie oświaty,
- 3) § 9 ust. 2 narusza art. 90n ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty,
- 4) § 11 narusza art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty,
- 5) § 13 ust. 4 i 5 naruszają odpowiednio art. 90e ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90b–90f i art. 90n ustawy o systemie oświaty.

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.”

Realizacja powyższej kompetencji nie oznacza jednak dowolności uregulowań, zamieszczonych w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, bowiem rada gminy, uchwalając ten regulamin, powinna kierować się wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą działania organów władzy na podstawie i w granicach prawa.

Rada Miejska w § 7 ust. 3 uchwały nr XXX/213/09 postanowiła: „Stypendium może być również udzielone w kilku formach zgodnie z art. 90d ust. 6 ustawy o systemie oświaty.”

§ 9 uchwały nr XXX/213/09 stanowi: „1. Stypendium szkolne jest przyznawane jednorazowo na okres nie dłuższy niż od września do czerwca w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb specjalnych – na okres nie dłuższy niż od października do czerwca w danym roku szkolnym. 2. Stypendium przyznawane jest na wniosek osób określony w art. 90n ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty.”

W § 11 uchwały czytamy: „Przyznanie lub odmowa przyznania stypendium szkolnego lub zasiłku szkolnego następuje w drodze decyzji administracyjnej.”

Z kolei § 13 w ust. 4 i 5 stanowi: „4. Wysokość zasiłku szkolnego nie może jednorazowo przekroczyć pięciokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. 5. O zasiłek szkolny można ubiegać się w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od wystąpienia zdarzenia uzasadniającego przyznanie tego zasiłku.”

Ustawa z systemie oświaty w pełni reguluje zapisane w przedmiotowej uchwale sprawy dotyczące: możliwych form udzielania stypendium szkolnego, okresu na jaki jest ono przyznawane, sposobów ubiegania się o przyznanie tego świadczenia, formy rozstrzygnięcia o jego przyznaniu bądź nieprzyznaniu, maksymalnej wysokości zasiłku szkolnego oraz terminu, w jakim można ubiegać się o zasiłek szkolny.

I tak art. 90d ust. 6 i 10 ustawy o systemie oświaty stanowi: „6. Stypendium szkolne może być udzielone w jednej lub kilku formach jednocześnie. 10. Stypendium szkolne jest przyznawane na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 10 miesięcy w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 9 miesięcy w danym roku szkolnym.”

Według art. 90n ust. 1, 2 i 3 przedmiotowej ustawy: „1. W sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. 2. Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na:

- 1) wnioski rodziców albo pełnoletniego ucznia;
- 2) wniosek odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2.
3. Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu.”

Natomiast zgodnie z art. 90e ust. 3 i 4 cytowanej ustawy: „3. Wysokość zasiłku szkolnego nie może przekroczyć jednorazowo kwoty stanowiącej pięciokrotność kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. 4. O zasiłek szkolny można ubiegać się w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od wystąpienia zdarzenia uzasadniającego przyznanie tego zasiłku.”

Z uwagi na zawarcie przez ustawodawcę w przepisach ustawy o systemie oświaty wspomnianych wyżej uregulowań, niedopuszczalnym zabiegiem legislacyjnym jest powtórzenie ich w § 7 ust. 3, § 9 oraz § 13 ust. 4 i 5 uchwały nr XXX/213/09. Powyższe przepisy ustawy funkcjonują w obrocie prawnym z woli ustawodawcy i w związku z tym, że są przepisami powszechnie obowiązującymi, brak jest uzasadnienia prawnego dla zamieszczania ich w akcie prawa miejscowego, wydawanego na podstawie delegacji ustawowej i regulującego sprawę przekazane przez ustawę, których ten akt wyższego rzędu nie reguluje. Ponadto rada gminy, stanowiąc w uchwale o kwestiach unormowanych już przez ustawę, przekracza swoje kompetencje, bowiem stanowi wówczas o sprawach, do których nie została wyraźnie upoważniona. Należy zwrócić uwagę na fakt, że organy gminy nie posiadają żadnej kompetencji, by regulować materię ustawową w akcie prawa miejscowego w drodze powtórzenia bądź modyfikacji przepisów ustawy. 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 orzeczniczej, 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.” Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., gdzie stwierdził m.in.: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego” (II SA/Wr 2572/02).

Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca uwagę na brzmienie § 9 ust. 1 uchwały nr XXX/213/09: „Stypendium szkolne jest przyznawane jednorazowo na okres nie dłuższy niż od września do czerwca w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb specjalnych – na okres nie dłuższy niż od października do czerwca w danym roku szkolnym.”

Przyznanie przez Radę Miejską uprawnienia do stypendium szkolnego słuchaczom kolegiów służb specjalnych narusza w sposób istotny brzmienie art. 90b ust. 3 pkt 1 w związku z art. 90d ust. 10 ustawy o systemie oświaty, w których ustawodawca określił, że pomoc materialna przysługuje słuchaczom kolegiów pracowników służb społecznych oraz że stypendium szkolne przyznawane jest na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 9 miesięcy w danym roku szkolnym słuchaczom kolegiów pracowników służb społecznych.

Wskazać również należy, że art. 90d ust. 10 ustawy o systemie oświaty został znowelizowany mocą art. 1 pkt 36 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniach w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2008 r. Nr 135, poz. 917) i w obowiązującej dyspozycji nie przewiduje uprawnienia do stypendium szkolnego dla słuchaczy kolegiów pracowników służb specjalnych, zatem tym bardziej Rada Miejska nie jest upoważniona do przyznawania takiego uprawnienia.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
RAFAŁ JURKOWLANIEC