



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 31 lipca 2017 r.

Poz. 1700

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO NR NK-I.4131.171.2017.ASz

z dnia 27 lipca 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLI.68.2017 Rady Gminy Otyń z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Otyń.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2017 r. Rada Gminy Otyń podjęła uchwałę Nr XLI.68.2017 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Otyń.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 3 lipca 2017 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U.2016.1943 ze zm.).

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Otyń podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) i art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U.2016.1943 ze zm., dalej u.s.o.). Stosownie do powyższych przepisów: do wyłącznej właściwości rady gminy należy: podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów; 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.

Stosownie do art. 90d ust. 1 ustawy „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.”

Sposób ustalania wysokości stypendium to kryteria ustalone przez Radę Gminy, mające wpływ na wysokość stypendium. Konkretną wysokość stypendium w każdym indywidualnym przypadku określać będzie 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, jak 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. Oznacza to, że Rada Gminy, określając sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin, jest zobowiązana uwzględnić również inne okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 u.s.o.

Tymczasem Rada Gminy regulując w § 7 badanej uchwały sposób ustalania wysokości stypendium, uwzględniła tylko kryterium sytuacji materialnej ucznia (tj. poprzez określenie dwóch grup dochodowych), pominięła natomiast całkowicie wystąpienie „innych okoliczności”, o których mowa w art. 90d ust. 1 u.s.o. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach „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 gminy jest 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 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w art. 90d ust. 1 cyt. ustawy” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/GI 972/05, LEX nr 340153).

Wskazać należy, że pominięcie przez Radę Gminy któregokolwiek z wymienionych elementów, o których mowa w art. 90f u.s.o. skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada Gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały, uznać należało, iż badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na niewypełnieniu upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 90f pkt 1 u.s.o.

Niezależnie od powyższego, analiza zapisu § 7 ust. 2 uchwały w związku z art. 90d ust. 9 u.s.o. prowadzi do wniosku, że co do zasady uczeń znajdujący się w lepszej sytuacji materialnej (tj. zakwalifikowany do II grupy dochodowej) może otrzymać wyższe stypendium (tj. w wysokości nie niższej niż 80% i nie wyższej niż 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych), niż uczeń należący do I grupy dochodowej, który może otrzymać stypendium w wysokości nie niższej niż 80% i nie wyższej niż 100% ww. kwoty. Mając na uwadze, że Rada Gminy określając sposób ustalania wysokości stypendium ma obowiązek uwzględnić sytuację materialną uczniów, powyższy zapis należy uznać za sprzeczny z wolą ustawodawcy.

Jednocześnie za zbędny należy uznać zapis § 7 ust. 1 uchwały, który odsyła do art. 90d ust. 9 u.s.o., a który to przepis reguluje minimalną i maksymalną wysokość stypendium szkolnego. Niewątpliwie Wójt określając w każdym indywidualnym przypadku wysokość stypendium szkolnego ma obowiązek kierować się zarówno sposobem ustalania wysokości tego stypendium, określonym przez Radę Gminy, jak również wziąć pod uwagę widełki określone przez ustawodawcę, albowiem przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący.

Nie są to jednak jedyne mankamenty prawne badanej uchwały.

Rada Gminy w § 3 ust. 1 uchwały określiła formy udzielania stypendium szkolnego, natomiast w ust. 2 sposoby realizacji stypendium szkolnego w zależności od udzielonej formy wsparcia. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 90d ust. 5 u.s.o. stypendium szkolne może być udzielone także w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach o których mowa w ust. 2, a w przypadku uczniów szkół ponadgimnazjalnych także w formie, o której mowa w ust. 4, nie jest możliwe, natomiast w przypadku słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3, udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2 i 4, nie jest celowe. Wykładnia powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że dla ustawodawcy świadczenie pieniężne stanowi fakultatywną formę stypendium szkolnego. I o ile Rada Gminy w § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały przewidziała, że stypendium szkolne może być realizowane poprzez wypłatę świadczenia pieniężnego, o tyle takiej formy w ogóle nie przewidziała w § 3 ust. 1 uchwały.

Jednocześnie zapis § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały w części: „jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach, o których mowa w pkt 1-2 nie jest możliwe lub nie jest celowe” stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 90d ust. 5 u.s.o. Przesłanka braku możliwości udzielenia

stypendium szkolnego w innej formie niż w formie świadczenia pieniężnego odnosi się do uczniów oraz uczniów szkół ponadgimnazjalnych, natomiast przesłanka braku celowości odnosi się do słuchaczy kolegium. Sporny zapis uchwały takiego rozróżnienia nie wprowadza, przyznając tym samym bez podstawy prawnej większy luz decyzyjny organowi przyznającemu stypendium.

Z kolei przepisy § 3 ust. 2 pkt 4, § 4 ust. 1 i 2, § 8 ust. 3, ust. 5 w części „w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od wystąpienia zdarzenia losowego” i ust. 7 uchwały stanowią powtórzenie regulacji zawartych kolejno w art. 90d ust. 6 u.s.o., art. 90n ust. 2 u.s.o., art. 90n ust. 6 u.s.o., art. 90e ust. 2 u.s.o., art. 90e ust. 4 u.s.o. i art. 90e ust. 3 u.s.o.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że powtórzenie regulacji ustawowej bądź jej modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Zgodnie bowiem z § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity Dz.U.2016.283) w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 204/08, LEX nr 507817).

Za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać przepisy § 5 i § 8 ust. 1 badanej uchwały, a które określają podmioty uprawnione do otrzymania kolejno stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego. Należy podkreślić, że przepis kompetencyjny jest jasny i precyzyjny, a w żadnym punkcie art. 90f u.s.o. Rada Gminy nie została zobowiązana do określenia podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, albowiem wynika to bezpośrednio z art. 90f u.s.o. (rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy), art. 90d ust. 1 i 4 u.s.o. (w zakresie stypendium szkolnego) oraz z art. 90e ust. 1 u.s.o. (w zakresie zasiłku szkolnego).

Wątpliwości organu nadzoru dwojakiego rodzaju budzi również § 6 uchwały, zgodnie z którym: „do wniosku o przyznanie stypendium szkolnego powinny zostać załączone dokumenty (np. oświadczenia, zaświadczenia i inne) umożliwiające określenie miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie określone zgodnie z ustawą o pomocy społecznej”. Po pierwsze, ustawa reguluje kwestię wykazywania przez wnioskodawcę wysokości dochodu. Zgodnie bowiem z art. 90n ust. 4 pkt 3 u.s.o. wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5 (w sytuacji, gdy rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, wówczas przedkłada się zaświadczenie albo oświadczenie o korzystaniu ze świadczeń z pomocy społecznej). Ponadto w ww. przepisach jest mowa o zaświadczeniach bądź oświadczeniach, w uchwale natomiast wprowadzono katalog otwarty poprzez użycie sformułowania „i inne”.

Również § 8 ust. 6 uchwały, zgodnie z którym: „do wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego należy dołączyć dokumenty potwierdzające zdarzenie losowe”, istotnie narusza prawo. Zdaniem organu nadzoru przyjęcie przez ustawodawcę w art. 90n zasady rozpoznawania wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej w formie decyzji administracyjnej wskazuje jednoznacznie na zastosowanie trybu postępowania administracyjnego z odmiennościami zawartymi we wskazanym przepisie. Nie można zatem uzależnić przyznawania zasiłku szkolnego od udokumentowania zdarzeń losowych przez osoby składające wniosek. Dokument jest bowiem tylko jednym ze środków dowodowych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. 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. Ograniczenie wykazania zdarzeń losowych jedynie do dokumentów, jak również nałożenie obowiązku ich przedstawienia przez wnioskodawcę jest niedopuszczalne. Należy bowiem podkreślić, iż to organ prowadzi postępowanie i na nim, w myśl art. 77 § 1 k.p.a., spoczywa obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Przerzucanie ciężaru postępowania dowodowego na inne osoby (w tym przypadku na

wnioskodawcę) godzi w podstawową zasadę postępowania administracyjnego – zasadę prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 k.p.a. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 24 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 127/10, LEX nr 599183).

Z kolei w § 9 uchwały Rada Gminy uzależniła wysokość pomocy materialnej o charakterze socjalnym od środków przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie może uzależniać przyznania stypendium w określonej wysokości od wysokości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy. Zgodnie bowiem z art. 90f pkt 1 u.s.o. sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego zależy wyłącznie od sytuacji materialnej uczniów oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 u.s.o. Wśród wskazanych w tym przepisie okoliczności ustawodawca nie wskazał kryterium „środków przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy”. Oznacza to, że zapis § 9 uchwały istotnie narusza prawo, albowiem został podjęty bez podstawy prawnej.

Następnie zgodnie z § 10 uchwały: „postępowanie w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej z urzędu uwarunkowane jest wyrażeniem zgody strony na wszczęcie tego postępowania”. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 61 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody - postępowanie umorzyć. Tym niemniej, na gruncie ustawy o systemie oświaty świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane zarówno na wniosek (por. art. 90n ust. 2 u.s.o.), jak i z urzędu (art. 90n ust. 3 u.s.o.), przy czym postępowanie z urzędu nie jest uzależnione od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków. Oznacza to, że wskazany powyżej przepis art. 61 § 2 k.p.a. nie znajduje zastosowania, albowiem przepis prawa nie wymaga wniosku strony, skoro w art. 90n ust. 3 u.s.o. wprost zostało wskazane, że świadczenie może być przyznane z urzędu. W konsekwencji, organ nadzoru stoi na stanowisku, że uzależnienie prowadzenia postępowania w sprawie przyznania pomocy materialnej o charakterze socjalnym z urzędu od wyrażenia zgody strony nie znajduje oparcia w przepisach prawa.

Z kolei zgodnie z § 11 uchwały: „w sprawach nie objętych Regulaminem, stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.)”. Powyższa regulacja oznacza, że w pierwszym rzędzie znajdzie zastosowanie badana uchwała, która jest aktem niższego rzędu niż ustawa o systemie oświaty, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Rada Gminy przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Stanowi to naruszenie art. 87 Konstytucji, który wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Niewątpliwie stanowi to istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością eliminacji z obrotu prawnego takiej regulacji.

Na marginesie wskazać należy, że w podstawie prawnej błędnie wskazano, że ustawa o systemie oświaty jest z dnia 7 marca 1991 r., podczas gdy jest to ustawa z dnia 7 września 1991 r.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kacmarek