



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 czerwca 2018 r.

Poz. 2975

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.140.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 czerwca 2018 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§§ 4 ust.1, 8 ust.2-7, 9, 11, 12, 13 ust.2 i 3, 14, 16 ust.2 uchwały Nr XLI.280.2018 Rady Gminy w Wielopolu Skrzyńskim z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Wielopole Skrzyńskie.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Wielopolu Skrzyńskim podjęła w dniu 15 maja 2018 r. uchwałę Nr XLI.280.2018 w sprawie regulaminu udzielania uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Wielopole Skrzyńskie pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Regulamin udzielania pomocy - zwany dalej „regulaminem”, stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 14a, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) w związku z art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2198).

W pierwszej kolejności wskazać należy, że powyższa uchwała jest aktem prawa miejscowego i jako taka należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił. W związku z tym musi odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Przy ocenie legalności regulaminu należy mieć również na uwadze przepisy rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r., określającego sposób tworzenia aktów normatywnych m.in. aktów prawa miejscowego. Rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami wskazanego rozporządzenia, stanowiącego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródło powszechnie obowiązującego prawa. A zatem winna ona uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do tego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowią natomiast, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów innych aktów normatywnych powoduje nieważność tych zapisów. Przedmiotowa uchwała nie spełnia powyższych wymagań.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, ale musi być to powtórzenie dosłowne, z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, przytoczony przepis ustawy. Omawiany regulamin tego wymogu nie spełnia. Porównując określenia pojęć zawartych w kwestionowanym regulaminie z ustawowymi definicjami tychże pojęć, zaznaczyć trzeba, że niektóre przytoczono niedokładnie, a inne zmieniono. Ponadto Rada w § 4 ust.1 regulaminu ustaliła nowe znaczenie niektórych pojęć, nie posiadając w tym zakresie upoważnienia. Dokonana modyfikacja polegała na pominięciu we wskazanym paragrafie sformułowania „z zastrzeżeniem ust. 12” - odnoszącego się do wyjątku od przyznania uczniowi znajdującemu się w trudnej sytuacji

materialnej stypendium szkolnego z powodu wystąpienia zdarzenia losowego. Pomińnięcie tego sformułowania zdecydowanie wypacza wolę ustawodawcy. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizację delegacją ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym, jak uczyniono to w § 8 ust. 2-5, 9, 12 i 13 ust. 2 i 3. Rada odmiennie też określiła katalog podmiotów inicjujących postępowanie w sprawie przyznania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, niż to zostało wskazane w art. 90n ust. 2 u.s.o., ograniczając krąg wnioskodawców. Zamieszczenie w uchwale zmodyfikowanego przepisu ustawy, niezbędnego dla zainicjowania procedury poprzedzającej wydanie decyzji w przedmiocie pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest uchybieniem istotnym, skutkującym koniecznością uznania takiej regulacji za nieważną.

Zdaniem organu nadzoru, 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). Tym samym należy zauważyć, że żaden z przepisów prawa nie upoważnia Rady do określania dodatkowych elementów decyzji administracyjnej. W szczególności nie można za taki przepis uznać art. 107 § 2 k.p.a. Nie daje takiego upoważnienia również żaden przepis ustawy o systemie oświaty. Kwestionowane postanowienia § 8 ust. 6 i 7 oraz § 14 podjęto z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W przepisach § 11 i 16 zawarto sposób udzielenia stypendium i zasiłku sprzeczny z rzeczowym charakterem. Pomoc rzeczowa, jak sama nazwa mówi powinna być udzielona przez przyznanie konkretnych świadczeń i jest to pomoc, która powinna być udzielona bezpośrednio uczniowi. Tymczasem w regulaminie zawarte zostały zapisy dotyczące udzielenia stypendium czy zasiłku poprzez refundację poniesionych przez ucznia wydatków. Taki sposób udzielenia stypendium i zasiłku nie odpowiada charakterowi rzeczowemu formy pomocy określonej w art. 90d ust. 2 pkt 2 ustawy, co więcej jej udzielenie zostało uzależnione od konieczności uprzedniego kredytowania przez ubiegającego się o nią ucznia. Jak już natomiast wskazano, stypendium i zasiłek w formie rzeczowej ma być udzielone uczniowi bezpośrednio, bowiem dlatego, że uczeń znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i nie dysponuje środkami finansowymi o taką pomoc się zwraca. W wyroku z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt: IV SA/GI 893/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach jednoznacznie stwierdził, że „w sytuacji, gdy przepis regulaminu udzielania uczniom zamieszkałym na terenie gminy pomocy materialnej o charakterze socjalnym, przewiduje udzielenie stypendium wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90d ust. 3 w zw. z art. 90f pkt 2 u.s.o.”.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w § 1 regulaminu powtórzono pojęcia, które już zdefiniowane zostały w aktach rangi ustawowej, przy czym wiele z tych definicji nie występuje w regulaminie i ich zamieszczenie jest zbędne.

Należy zatem wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, albowiem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141).

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

WOJEWODA PODKARPACKI

Ewa Leniart