

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.296.2012.AHor

z dnia 1 października 2012 r.

Rada Miejska w Słubicach

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność:

- § 1 ust. 2 pkt 6, 7, 8, 9, 10, 11;
- § 1 ust. 4 co do słów: „który stanowi załącznik nr 1 do uchwały”;
- § 4;
- załącznika nr 1;

Uchwały Nr XXIX/225/2012 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Słubice.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2012 r. Rada Miejska w Słubicach podjęła Uchwałę Nr XXIX/225/2012 w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Słubice. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 września 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że: § 1 ust. 2 pkt 6, 7, 8, 9, 10, 11 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. - zwana dalej ustawą) oraz § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908); § 1 ust. 4 uchwały we fragmencie „który stanowi załącznik nr 1 do uchwały” oraz załącznik nr 1 do uchwały w sposób istotny naruszają art. 90f, art. 90n ust. 4 ustawy, art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zmianami - dalej jako k.p.a.) ; § 4 w sposób istotny narusza art. 90f w zw. z art. 90n ust. 6 i 7 ustawy oraz art. 63 i 64 § 2 k.p.a.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 90f ustawy, który upoważnia radę gminy do uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, w którym rada 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.

W § 1 ust. 2 Rada Miejska w Słubicach sformułowała definicje pojęć używanych w uchwale. Wśród definiowanych zwrotów znalazły się takie jak: uczeń, rodzice, rodzina, dochód na osobę w rodzinie czy szkoła. Zdaniem organu nadzoru delegacja ustawowa zawarta w art. 90f ustawy nie upoważniła rady miejskiej do zamieszczenia w ramach regulaminu definicji pojęć. Nadto w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Rada miejska nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania, nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego. Jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w akcie prawnym, należy się zasadniczo odwoływać do reguł języka potocznego. Ponadto zauważyć należy, że rada miejska uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to uczynić zgodnie z postanowieniami rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 149 załącznika do tego

rozporządzenia w akcie normatywnym niższą rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W związku z tym należy przyjąć, że Rada umieszczając w uchwale definicje pojęć w sposób istotny przekroczyła kompetencje prawodawczą przyznaną jej przez ustawodawcę. Wszystkie zdefiniowane przez Radę zwroty są bowiem używane przez ustawodawcę, a niektóre z nich definiowane w ustawie, (np. uczeń, rodzice, szkoła). Zaś pojęciem „rodzina” posługuje się art. 90d ust. 7 ustawy, pojęciem „dochód na osobę w rodzinie” - art. 90d ust. 7 ustawy.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Słubicach dopuściła się również istotnego naruszenia prawa formułując przepis § 1 ust. 4, w którym postanowiła, że „Stypendium szkolne oraz zasiłek szkolny przyznawane są na podstawie wniosku, który stanowi załącznik nr 1 do uchwały” i tworząc w załączniku nr 1 formularz takiego wniosku. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie została upoważniona przez ustawodawcę do ustanowienia formularza wniosku, na którym powinien zostać złożony wniosek o przyznanie stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego. Zgodnie z art. 90n ustawy: W sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (ust. 1); Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na: 1) wniosek 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 (ust. 2); Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu (ust. 3); Wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: 1) imię i nazwisko ucznia i jego rodziców; 2) miejsce zamieszkania ucznia; 3) dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5; 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna (ust. 4); 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 (ust. 5); Oświadczenia, o których mowa w ust. 4 pkt 3 i ust. 5, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (ust. 5a); Wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych - do dnia 15 października danego roku szkolnego (ust. 6); W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6 (ust. 7).

Z art. 90n ust. 1 ustawy wynika wprost, iż postępowanie o przyznanie pomocy materialnej jest postępowaniem administracyjnym w zakresie rozpatrywania indywidualnych spraw i jest kończone w formie decyzji administracyjnej. Z kolei w ust. 4 art. 90n ustawodawca wymienił elementy jakie powinien zawierać wniosek w sprawie przyznania tej pomocy. Postępowanie w powyższym zakresie jest postępowaniem administracyjnym i należy stosować wobec niego ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim nie zostało ono objęte regulacją ustawy o systemie oświaty. Przepis art. 63 k.p.a. reguluje sposoby wnoszenia podania natomiast art. 64 § 2 k.p.a. określa sposób postępowania wobec złożonego podania, które nie spełnia wymogów formalnych. Zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a. „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”. Należy więc stwierdzić, że złożenie wniosku o przyznanie pomocy materialnej w jednej z form przewidzianych w art. 63 k.p.a. trzeba uznać za skutecznie przedłożony wniosek. Ustawa o systemie oświaty nie wprowadza szczególnych wymogów wobec wniosków. Jedyne art. 90n ust. 4 ustawy stanowi o obligatoryjnych składnikach podania o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym. W związku z tym określony przez Radę Miejska w Słubicach wzór wniosku nie może być wiążący dla podmiotu składającego wniosek o pomoc materialną. Organ stanowiący, nie może więc uzależnić przyznania stypendium bądź zasiłku szkolnego od złożenia wniosku na ustalonym przez siebie formularzu. Wzór takiego wniosku może spełniać jedynie rolę pomocniczą bądź informacyjną.

Za niezgodny z prawem należało uznać również § 4, zgodnie z którym „Wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się w siedzibie Zespołu Administracyjnego Oświaty na dziennik podawczy do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych - do dnia 15 października danego roku szkolnego”. Według

art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. (z zastrzeżeniem ust. 2). W myśl przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „Do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.” W świetle wyżej powołanych przepisów wniosek w sprawie przyznania stypendium bądź zasiłku szkolnego powinien być złożony do organów wskazanych przez ustawę o systemie oświaty bądź upoważnionych przez organ uchwałodawczy. Prawodawca w art. 64 § 2 k.p.a. uregulował wprost sposób postępowania w stosunku do podania dotkniętego uchybieniami formalnymi. Stąd też niedopuszczalnym jest modyfikowanie, przez radę, przepisów ustawowych lub ich wprowadzanie bez wyraźnego upoważnienia. Na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty organ stanowiący gminy nie jest więc upoważniony do normowania elementów postępowania administracyjnego. W związku z tym Rada nie mogła zobowiązać wnioskodawców do składania wniosku o przyznanie stypendium szkolnego w siedzibie Zespołu Administracyjnego Oświaty na jego dziennik podawczy.

W badanym § 4 uchwały Rada Miejska w Słubicach dokonała również modyfikacji przepisów ustawy o systemie oświaty w zakresie terminu, do którego można złożyć wniosek o przyznanie stypendium albo zasiłku. Z zakwestiowanego przepisu uchwały wynika, że ostatecznym, nieprzekraczalnym terminem na złożenie wniosku jest 15 września albo 15 października w zależności od rodzaju i typu placówki oświatowej. Tymczasem w przywołanym wyżej art. 90n ust. 7 ustawodawca dopuścił możliwość złożenia wniosku w późniejszym terminie, jeśli zajdzie uzasadniony przypadek. Rada dopuściła się więc nie tylko częściowego powtórzenia przepisu ustawowego, ale przede wszystkim doszło do niedopuszczalnej modyfikacji zapisu ustawowego. Poza tym należy podkreślić, że ustawodawca w art. 90f nie upoważnił lokalnego prawodawcy do uchwalenia terminu, do którego powinien zostać złożony wniosek o przyznanie stypendium albo zasiłku szkolnego. Warto zaznaczyć, że rada gminy uchwalając akt prawa miejscowego musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym. 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. 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).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek