



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 2 stycznia 2013 r.

Poz. 5



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N13.4131.926.2012.JT1

Wrocław, dnia 20 grudnia 2012 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) stwierdzam nieważność § 4 ust. 2, § 5 pkt 2 we fragmencie „na podstawie okazanych dokumentów potwierdzających ich poniesienie”, § 9, § 11 ust. 3, § 13 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Wołowie nr XXXVI/237/2012 z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Wołów.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2012 roku Rada Miejska w Wołowie podjęła uchwałę nr XXXVI/237/2012 w sprawie ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Wołów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 grudnia 2012 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90f pkt 2 i 3 w zw. z art. 90n ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.),
- § 5 pkt 2 we fragmencie „na podstawie okazanych dokumentów potwierdzających ich poniesienie”, § 11 ust. 3 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej dalej „k.p.a”, w związku z art. 90d ust. 1, 90e ust. 1 i 90f ustawy o systemie oświaty,
- § 9 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90o ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
- § 13 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 87 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 90f ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym: „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.”.

Mocą § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska przewidziała, iż w przypadku przyznania stypendium w formie świadczenia pieniężnego wnioskodawca jest zobowiązany do przedłożenia oświadczenia o tym, że wypłacona kwota zostanie wydatkowana na cele edukacyjne.

Powyższa regulacja jest zdaniem organu nadzoru przekroczeniem upoważnienia ustawowego do określenia formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy jak i trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego. Należy w tym miejscu odnieść się do art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne.

Zakwestionowany przepis dotyczy uregulowania elementu postępowania administracyjnego. Zgodnie z § 7 ust. 4 załącznika do uchwały postępowanie w sprawie przyznania stypendium szkolnego prowadzi kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Zdaniem organu nadzoru, to on – nie Rada, jest władny do określania przebiegu postępowania administracyjnego i jego następczych wymogów oraz określenia obowiązku składania takiego oświadczenia. Wobec powyższego należy uznać, że powyższy przepis stanowi regulację samego postępowania administracyjnego, do czego Rada nie ma kompetencji.

Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2009 r. (IV SA/Wr 173/09): „Zdaniem Sądu 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)”. Stanowiąc Regulamin w omawianym zakresie przedmiotowym, Rada nie może wykraczać poza wymagania określone przepisami powszechnie obowiązującego prawa ani stanowić norm sprzecznych z ustawą (Mateusz Pilich, Komentarz do artykułu 90f ustawy o systemie oświaty, ABC 2012).

Mocą § 5 pkt 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że zwrot poniesionych wydatków będzie odbywał się na podstawie okazanych dokumentów potwierdzających ich poniesienie. Ponadto w § 11 ust. 3 załącznika do uchwały Rada nakazała dołączać do wniosku o zasiłek szkolny dokumenty potwierdzające zaistnienie zdarzenia losowego.

Należy ponownie wskazać, że stosowanie do art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, że procedura przyznawania stypendiów odbywa się zgodnie z przepisami k.p.a. Tym samym powyższe regulacje Regulaminu stanowią również naruszenie art. 75 § 1 k.p.a. poprzez wprowadzenie ograniczeń w zakresie dowodzenia określonego stanu faktycznego. Zgodnie z przytoczonym przepisem 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. Przyjęte stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 1992 r. (sygn. akt III SA 1838/91), zgodnie z którym: „Ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest sprzeczne z art. 75 k.p.a.”. Oznacza to, że jakiegokolwiek ograniczenia ustalonego w art. 75 k.p.a. zakresu środków dowodowych muszą mieć wyraźną podstawę w przepisie rangi ustawowej. Natomiast w sytuacji, gdy takie ograniczenia są ustanawiane w drodze aktów niższego rzędu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, nie są one wiążące. Ustalenie zatem, bez wyraźnej podstawy zawartej w ustawie, że pewne fakty mogą być udowodnione wyłącznie za pomocą ściśle określonych dowodów, jako sprzeczne z art. 75 k.p.a., nie powinno mieć miejsca.

Mając powyższe na względzie należy podkreślić, że zgodnie z art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Mocą ust. 2 tego artykułu rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w powyższych sprawach, co też uczyniono w badanej uchwale. Zatem tylko te organy posiadają uprawnienia w zakresie swobodnej oceny dowodów przedłożonych w sprawie. Od ich oceny będzie zależeć, czy dany dowód potwierdza istnienie faktów stanowiących podstawę do przyznania stypendium czy też nie. Dlatego też rada gminy poprzez wprowadzenie ograniczenia w zakresie środków dowodowych nie tylko naruszyła przyznane jej upoważnienie ustawowe, ale również wkroczyła w kompetencje organu wyznaczonego do prowadzenia postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

Mocą § 9 załącznika do uchwały Rada określiła przesłanki cofnięcia stypendium szkolnego. Wymieniła w nim: przerwanie nauki w szkole, skreślenie z listy uczniów oraz ustanie innych przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium. Powyższy zapis jest modyfikacją art. 90o ust. 4 ustawy, zgodnie z którym stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przy-

znania stypendium szkolnego. W związku z powyższym należy uznać, że Rada określając dwie dodatkowe przesłanki: przerwanie nauki w szkole oraz skreślenie z listy uczniów, dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem 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. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Mocą § 13 postanowiono, że w sprawach nieunormowanych niniejszym Regulaminem, mają zastosowania przepisy ustawy, przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Unormowanie takie jest sprzeczne z wynikającą z Konstytucji zasadą hierarchicznej budowy systemu prawa. Akt hierarchicznie niższy nie może być sprzeczny z aktem hierarchicznie wyższym. Wynika stąd bezpośrednio, że pierwszeństwo w zastosowaniu mają normy ustanowione w akcie znajdującym się wyżej w hierarchii systemu prawa, przy zastosowaniu reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*. Oznacza to, że hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Należy zaznaczyć, że akty prawa miejscowego zajmują w tej hierarchii miejsce na poziomie aktów podustawowych. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe.

Wynika stąd konieczność respektowania relacji podrzędności aktów prawa miejscowego wobec przepisów ustawowych. Ustanowienie w uchwale pierwszeństwa stosowania jej przepisów przed przepisami ustawy stanowi istotne naruszenie przepisu art. 87 Konstytucji ustanawiającego katalog źródeł prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać zatem z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*