



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 września 2014 r.

Poz. 3935



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.161.12.2014.SP1

Wrocław, dnia 18 września 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 2, § 10 pkt 1, 2, 3 i 4 oraz § 13 pkt 2 uchwały Nr **436/2014** Rady Miasta Zgorzelec z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie *regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miejskiej Zgorzelec*.

Uzasadnienie

Rada Miasta Zgorzelec na sesji w dniu 26 sierpnia 2014 r. podjęła uchwałę Nr **436/2014** w sprawie *regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miejskiej Zgorzelec*, zwaną dalej "uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Miasta Zgorzelec z dnia 28 sierpnia 2014 r. Nr WOP.0711.1.8.2014 za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePU-AP) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 1 września 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 7 ust. 2** uchwały z istotnym naruszeniem 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w związku z art. 21, art. 22 i art. 63 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), art. 90m, art. 90n ust. 1 i art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.) oraz art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym;
- **§ 10 pkt 1, 2, 3 i 4** uchwały z istotnym naruszeniem art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty;
- **§ 13 pkt 2** uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. W podstawie prawnej wskazano również 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 [trudna sytuacja materialna, wynikająca 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]; 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.

Rada Miasta w § 7 ust. 2 uchwały określiła, że: „Wniosek o przyznanie stypendium należy złożyć w terminach określonych w art. 90n ust. 6 i 7 ustawy o systemie oświaty, w sekcji świadczeń rodzinnych i dodatków mieszkaniowych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgorzelcu”.

Przepis ten jest sprzeczny z rozwiązaniami ustawowymi, które wskazują jednoznacznie, że świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że do prowadzenia postępowania w tych sprawach rada gminy upoważni kierownika ośrodka pomocy społecznej (art. 90m ustawy o pomocy społecznej). Zawsze jednak w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (art. 90n ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Przyznanie stypendium następuje zatem decyzją administracyjną właściwego organu w trybie postępowania administracyjnego. Podstawa prawna, w oparciu o którą podjęto uchwałę, nie upoważnia zaś organu stanowiącego gminy do ustalania sposobu dokonywania czynności w postępowaniu administracyjnym, w tym także w zakresie jego wszczęcia. Nie jest rolą organu stanowiącego gminy dokonywanie ustaleń w zakresie właściwego sposobu wniesienia wniosku. Sprawy te regulowane są bowiem ustawowym prawem procesowym. W tym zakresie konieczne jest, między innymi, przestrzeganie norm dotyczących właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 21 i 22 Kodeksu postępowania administracyjnego), a zatem wniesienie podania do organu właściwego nie może być ograniczane poprzez zobowiązanie do złożenia go w sekcji świadczeń rodzinnych i dodatków mieszkaniowych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgorzelcu, a więc w określonej komórce organizacyjnej urzędu obsługującego organ.

Na marginesie wskazać można także, że w związku z art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazującym, że podania 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, wątpliwości budzi także kontekst w jakim w uchwale zostało użyte słowo „złożyć”. Jest ono co najmniej nieprecyzyjne i w kontekście całego przepisu sugeruje, że np. korespondencyjne wniesienie wniosku nie jest możliwe (jako, że wskazywana w nim sekcja nie ma odrębnego od Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej adresu, a zatem korespondencja listowna musi być kierowana na adres Ośrodka a nie sekcji). Nie ulega zaś wątpliwości, że organ stanowiący gminy nie ma żadnych kompetencji do ograniczania sposobu wnoszenia pism wszczynających postępowanie administracyjne i każde takie ograniczenie musi być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Odwolywanie się w akcie prawa miejscowego do wewnętrznej struktury ośrodka pomocy społecznej jest niedopuszczalne także ze względu na podział kompetencji pomiędzy organami gminy i przyznanie określonych uprawnień organizacyjnych organowi wykonawczemu. Biorąc pod uwagę regulacje ustawowe, zgodnie z którymi ośrodek pomocy społecznej, wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami organu wykonawczego gminy (art. 110 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej), a kierownik urzędu gminy, którym jest organ wykonawczy gminy, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 w związku z ust. 3), wskazać należy, że przedmiotowa regulacja uchwały jest sprzeczna także z tymi rozwiązaniami ustawowymi.

Poprzez podjęcie uchwały w kwestionowanym fragmencie, Rada Miasta Zgorzelec – bez umocowania prawnego – wkroczyła w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy. Norma zobowiązująca do składania wniosków w sekcji świadczeń rodzinnych i dodatków mieszkaniowych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgorzelcu zawiera presupozycję, że taka jednostka organizacyjna Ośrodka istnieje, a jej pracownicy mają za zadanie przyjmować przedmiotowe wnioski.

Na mocy zarządzenia nr 587/187/13 Burmistrza Miasta Zgorzelec z dnia 16 października 2013 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgorzelcu, Sekcja świadczeń rodzinnych i dodatków mieszkaniowych jest jednostką funkcjonującą w ramach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgorzelcu (§ 8 pkt 3 zarządzenia). We wskazanym zarządzeniu postanowiono także o zakresie zadań Sekcji świadczeń rodzinnych i dodatków mieszkaniowych (§ 19 zarządzenia) nie wymieniając w nim zadania dotyczącego udzielania świadczeń wynikających z ustawy o systemie oświaty. To jednak nie ten brak determinuje konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanego przepisu uchwały. Abstrahując od niego należy przede wszystkim pamiętać, że w kompetencjach organu wykonawczego gminy pozostaje zmiana zarządzenia powodująca reorganizację ośrodka pomocy społecznej, w tym także taka, której konsekwencją będzie np. likwidacja sekcji świadczeń rodzinnych i dodatków mieszkaniowych albo wskazanie innej jednostki organizacyjnej, jako właściwej do przyjmowania wniosków, o których mowa w § 7 ust. 2 uchwały.

Organ stanowiący Gminy nie może zatem w stanowionym przez siebie akcie prawa miejscowego, poprzez wskazanie sposobu składania wniosków, determinować struktury Ośrodka. Tym bardziej nie może kształtować regulacji uchwały w ten sposób, że zmiana struktury organizacyjnej albo odmienny podział zadań w ramach istniejącej struktury uniemożliwiłyby prawidłowe wypełnienie normy powszechnie obowiązującej przez Wnioskodawców, o których mowa w uchwale.

Ustawa o samorządzie gminnym – w art. 30 ust. 1 – wskazuje jednoznacznie, że to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy (notabene, zgodny z tym jest § 12 uchwały). Organ ten ma przy tym zagwarantowane w art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie określania sposobu wykonywania uchwał. Kwestionowany fragment uchwały należy uznać za nierespektujący tego uprawnienia organu wykonawczego i bezpodstawnie determinujący sposób działania tego organu przy przyjmowaniu wniosków.

Nie ulega wątpliwości, że Rada Miejska w Wołowie przekroczyła kompetencję ustawową z art. 90f ustawy o systemie oświaty, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym. Takie regulacje należy zawsze oceniać jako istotnie naruszające prawo, a tym samym, także z tego powodu, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2 uchwały.

W § 10 uchwały przyjęto: *"Zasilek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego: 1) śmierci rodzica lub opiekuna prawnego; 2) ciężkiej choroby w rodzinie, która powoduje znaczne obciążenie finansowe dla rodziny; 3) utraty pracy przez rodzica, rodziców ucznia; 4) innych zdarzeń losowych, które wpływają negatywnie na sytuację finansową ucznia i mogą zakłócić prawidłowy przebieg procesu edukacji."*

Tymczasem użycie przez ustawodawcę w art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty sformowania „zdarzenie losowe”, mającego charakter zwrotu niedookreślonego, umożliwia objęcie nim – na etapie stosowania prawa – różnych zdarzeń nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych, które mogą istotnie utrudnić sytuację materialną ucznia. „Już samo określenie «losowe» wskazuje, że chodzi katalog stanów faktycznych, których charakteru i cech nie można z góry określić” (wyrok WSA z dnia 16 maja 2012 r., IV SA/Po 263/12, LEX nr 1163552).

W świetle takiego zamysłu ustawodawcy egzemplifikowanie sytuacji, które uprawniają do otrzymania zasiłku szkolnego (a więc spełniają kryterium zdarzenia losowego) w akcie rangi podustawowej w sposób istotny narusza prawo.

Prawodawca miejscowy nie jest upoważniony do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca, jak też – bez wyraźnego wskazania w ustawie – nie jest upoważniony do egzemplifikowania desygnatów pojęć języka prawnego, wtedy gdy ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, że ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie uchwały rady gminy, aniżeli w kontekście postanowień ustawy.

Nawet zamieszczenie w stworzonym w uchwale katalogu zdarzeń kategorii „innych zdarzeń losowych, które wpływają negatywnie na sytuację finansową ucznia i mogą zakłócić prawidłowy przebieg procesu edukacji” nie gwarantuje zachowania – wynikającej z ustawy – możliwości otrzymania zasiłku szkolnego w przypadku „zdarzenia losowego” (w ustawowym znaczeniu). Rada gminy posiada kompetencję do regulowania trybu i sposobu (a nie podstaw, zasad, czy przesłanek) udzielania zasiłku szkolnego. Nie ulega zatem wątpliwości, że § 10 pkt 1, 2, 3 i 4 uchwały w sposób istotny narusza art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

Posłużenie się zwrotem niedookreślonym, a do takich należy zaliczyć „zdarzenie losowe”, pozwala na etapie stosowania prawa dokonać oceny poszczególnych przypadków i podjąć decyzję. „Racją decydującą o wprowadzeniu [...] zwrotu niedookreślonego lub nieostrego do tekstu jest więc zamiar sytuacyjnego (zindywidualizowanego, determinowanego konkretnym stanem faktycznym) uwarunkowania decyzji «jednostkowego stosowania prawa»” (E. Łętowska, Interpretacja a subsumcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych, Państwo i Prawo 2011, nr 7-8, s. 17-18). Wprowadzając zwrot niedookreślony ustawodawca wykazuje chęć „preferowania elastyczności rozwiązania i zapewnienia luzu decyzyjnego” (M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2006, s. 225), a zatem prawodawca miejscowy nie może determinować sposobu rozumienia pojęcia „zdarzenie losowe” poprzez egzemplifikację stanów faktycznych składających się na treść tego pojęcia.

Zaprezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (porównaj: wyrok WSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., IV SA/GI 893/12, LEX nr 1365311; wyrok WSA z dnia 16 maja 2012 r., IV SA/Po 263/12, LEX nr 1163552; wyrok WSA z dnia 16 maja 2012 r., IV SA/Po 263/12, LEX nr 1163552; wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2009 r., IV SA/Po 758/09, LEX nr 583409; wyrok WSA z dnia 7 października 2009 r., IV SA/Po 642/09, LEX nr 574113).

Z kolei w § 13 uchwały Rada przyjęła: „Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały, tracą moc uchwały: 1) Uchwała Nr 259/05 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miejskiej Zgorzelec; 2) Uchwała Nr 79/07 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie zmiany do uchwały dotyczącej ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miejskiej Zgorzelec.”

Tymczasem druga z wymienionych w tym przepisie uchwał jest uchwałą nowelizującą. Z tego względu jej uchylanie lub zmienianie po jej wejściu w życie jest bezprzedmiotowe (porównaj: G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009, LEX).

Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie.

W ocenie Organu Nadzoru uchylenie uchwały nowelizującej (Nr 79/07) nie wywołuje żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej. Zamierzony przez Radę Miasta Zgorzelec cel będzie zatem osiągnięty przy uchyleniu samej uchwały Nr 259/05.

Uchylenie uchwały Nr 79/07 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i powiązanej z nią zasady prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę tych przepisów.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnej wartości, jaką jest zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do ustawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz