



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2015 r.

Poz. 3351

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.41.5.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 27 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§5 pkt 8 we fragmencie: *a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2015r. poz. 114)*, §8 ust. 1 pkt 2, §8 ust. 2 we fragmencie: *wraz z oświadczeniem*, §8 ust. 4, ust. 5 i ust. 6, §9 ust. 2 we fragmencie: *4, 5 i 6*, §13 pkt 2 uchwały nr VIII/43/2015 Rady Gminy Jemielno z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Jemielno.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 25 czerwca 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.) Rada Gminy Jemielno podjęła uchwałę nr VIII/43/2015 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Jemielno – zwana dalej „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że zawarty w niej przepis:

- 5 pkt 8 we fragmencie: *a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2015r. poz. 114)* został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90d ust. 9 ustawy o systemie oświaty,

- §8 ust. 1 pkt 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90f w związku z art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawy o systemie oświaty,

- §8 ust. 2 we fragmencie: *wraz z oświadczeniem* został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90f w związku z art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawy o systemie oświaty,

- §8 ust. 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 64 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) w związku z art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty,

- §8 ust. 5 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90f w związku z art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawy o systemie oświaty,

- §8 ust. 6 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty,

- §9 ust. 2 we fragmencie: *4, 5 i 6* został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90f w związku z art.90n ust. 4 pkt 3 oraz art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty oraz art. 64 k.p.a.,

- § 13 pkt 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 90 w związku z §143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

1. Ustawodawca w art. 90d ustawy o systemie oświaty określa minimalną i maksymalną wysokość stypendium szkolnego. Podstawową regulacją w tym zakresie jest ust. 9 tego przepisu, który stanowi, że *stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80 % kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, z późn. zm.) i nie może przekraczać miesięcznie 200 % kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.*

Wyjątkiem w stosunku do powyższego ustanowienia maksymalnej wysokości stypendium szkolnego są przepisy art. 90d ust. 11 i 13 ustawy o systemie oświaty. W ust. 11 czytamy, że *jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga, stypendium szkolne może być realizowane w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowo, z tym że wartość stypendium szkolnego w danym roku szkolnym nie może przekroczyć łącznie dwudziestokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych - osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.* W ust. 13 natomiast: *uczeń, który otrzymuje inne stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych, może otrzymać stypendium szkolne w wysokości, która łącznie z innym stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych nie przekracza dwudziestokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych - osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.*

Tymczasem Rada Gminy Jemielno przepisem §5 pkt 8 postanowiła, że w przypadku wystąpienia zdarzenia losowego miesięczną wysokość stypendium szkolnego można zwiększyć, z tym, że wysokość stypendium nie może przekroczyć 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Porównując wyżej wymienione przepisy ustawy o systemie oświaty i przepisy uchwały, należy stwierdzić, że Rada w sposób sprzeczny z normami ustawowymi określiła miesięczną maksymalną wysokość stypendium szkolnego (w przypadku wystąpienia zdarzenia losowego) w stosunku do słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych. Ustawodawca co prawda wprowadza osiemnastokrotność kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, jako maksymalną granicę wysokości stypendium szkolnego w odniesieniu do słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – ale tylko w dwóch przypadkach. Po pierwsze, w sytuacji gdy stypendium jest realizowane w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowo. Wtedy wartość stypendium w danym roku szkolnym nie może przekroczyć łącznie wyżej wskazanego progu. Po drugie, gdy uczeń otrzymuje inne stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych. Wtedy łączna wartość tego innego stypendium i stypendium szkolnego nie może przekroczyć wspomnianej wyżej maksymalnej wysokości. Z treści kwestionowanego przepisu uchwały wynika natomiast, że nie dotyczy on tych wyżej wskazanych przypadków.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 5 pkt 8 uchwały we fragmencie: *a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j. Dz. U. z 2015r. poz.114).*

2. Normodawca lokalny w §8 ust. 1 uchwały postanowił, że *warunkiem ubiegania się o przyznanie stypendium jest 1) złożenie wniosku o przyznanie stypendium, 2) załączenie do wniosku oświadczenia o sytuacji rodzinnej i materialnej ucznia.*

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na ustawowe przepisy normujące instytucję podania (wniosku) o przyznanie stypendium i zasiłku. Zgodnie z art. 90n ust. 1 w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, stosownie do brzmienia art.1 pkt 1 kpa, iż postępowanie w sprawach przyznania stypendium toczy się na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W świetle art. 63 § 1 i 2 Kpa: *§ 1 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. § 2. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.* Natomiast zgodnie z art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty wniosek taki powinien zawierać:

- 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.

Jak wynika z cytowanych przepisów obligatoryjne elementy wniosku oraz załączniki wskazuje ustawa o systemie oświaty oraz kodeks postępowania administracyjnego. W punkcie 3 art. 90n ust. 4 ustawa o systemie oświaty nakazuje uzasadnić we wniosku przesłanki przyznania stypendium i potwierdzić to jedynie zaświadczeniem albo oświadczeniem o wysokości dochodów. Żądanie jakichkolwiek innych dokumentów jako elementów wniosku nie znajduje potwierdzenia w ustawie. Dane uzasadniające przyznanie stypendium szkolnego są jednym z wymaganych elementów wniosku o przyznanie tego świadczenia. Modyfikacją przepisu ustawowego jest zatem wprowadzony przez Radę w uchwale wymóg załączenia do wniosku oświadczenia o sytuacji rodzinnej i materialnej ucznia. Z woli ustawodawcy bowiem przesłanki uzasadniające przyznanie stypendium szkolnego (związane z sytuacją materialną i rodzinną) są już zawarte w samym wniosku, a przekroczeniem kompetencji przez Radę jest wprowadzanie przez nią do uchwały dodatkowego elementu wniosku, jakim jest oświadczenie o sytuacji rodzinnej i materialnej ucznia.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności §8 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności powyższego przepisu uchwały wiąże się z koniecznością stwierdzenia nieważności także §8 ust. 2 uchwały we fragmencie: *wraz z oświadczeniem oraz §8 ust. 5 uchwały.* Przepisy te odnoszą się bowiem bezpośrednio do oświadczenia, o którym mowa w zakwestionowanym §8 ust. 1 pkt 2 uchwały.

3. Rada Gminy Jemielno w § 8 ust. 4 uchwały ustaliła, że: *wniosek o którym mowa w ust. 2 pozostaje bez rozpatrzenia w przypadku gdy:*

- 1) *został złożony po ustalonym terminie – o czym decyduje data wpływu lub data stempla pocztowego z zastrzeżeniem opisanym w art. 90n ust.7,*
- 2) *nie zawiera kompletu dokumentów, o którym mowa w ust. 1,*
- 3) *wniosek lub załączniki, o których mowa w ust. 1 są nieprawidłowo wypełnione, jeśli mimo wezwania w terminie 7 dni nie uzupełniono braków.*

Należy wskazać, że zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty w *sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne.* Oznacza to, stosownie do brzmienia art.1 pkt 1 kpa, że postępowanie w przedmiocie przyznania tych świadczeń toczy się według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, uwzględniając oczywiście przepisy ustawy o systemie oświaty.

Przesłanki pozostawienia podania bez rozpoznania są wyczerpująco wyszczególnione w przepisie art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przesłankami tymi są po pierwsze brak adresu wnoszącego

i brak możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych (art. 64§1). Po drugie, sytuacja, w której podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, po wezwaniu wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Organ stanowiący gminy podjął więc w uchwale kwestię, którą już ustawodawca uregulował w akcie prawnym rangi ustawowej. Co więcej, Rada Gminy Jemielno dokonała modyfikacji przepisu art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego. Z treści przepisu ustawowego nie wynika bowiem aby przesłanką pozostawienia podania bez rozpatrzenia było złożenie go po upływie ustalonego terminu. Doktryna prawa administracyjnego wskazuje, że w takim przypadku organ na podstawie art. 61a wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (patrz. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, s. 317). Po drugie, przepis § 8 ust. 4 pkt 2 uchwały, wbrew dyspozycji art. 64 § 2 k.p.a., nie nakłada na organ wymogu wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku w sytuacji gdy ten nie zawiera kompletu dokumentów.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przepisu §8 ust. 4 uchwały.

4. Rada Gminy Jemielno przepisem §8 ust. 6 uchwały w sposób nieuprawniony zmodyfikowała również przepis art. 90n ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. W kwestionowanym przepisie Rada postanowiła, że *wnioski złożone przez rodziców lub pełnoletnich uczniów wymagają zasięgnięcia opinii zgodnie z art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy*. Tymczasem aktualnie obowiązujący przepis art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia. Tak więc w obowiązującym stanie prawnym ustawodawca nie wymaga aby złożone przez rodziców lub pełnoletnich uczniów wnioski o przyznanie stypendium szkolnego były opiniowane. Wymóg taki istniał przed dniem 23 sierpnia 2008 r. W ówczesnym stanie prawnym przedmiotowe wnioski wymagały opinii 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 ustawy o systemie oświaty. Prawodawca ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy - Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2008 r., Nr 145, poz. 917 ze zm.) wyżej wymieniony wymóg zniósł.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przepisu §8 ust. 6 uchwały

5. Z uwagi na stwierdzenie nieważności przepisów §8 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 uchwały konieczne jest stwierdzenie nieważności §9 ust. 2 we fragmencie: 4,5,6 . Wskazany fragment przepisu odnosi się bowiem bezpośrednio do wyżej wymienionych zakwestionowanych przepisów.

6. Rada przepisem §13 pkt 2 uchwały postanowiła o utracie mocy przez uchwałę Nr XXXII/196/05 z dnia 29 kwietnia 2005 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXX/181/05 z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie określenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Jemielno.

Wprowadzono zatem regulację, której celem było uchylenie uchwały Nr XXXII/196/05 Rady Gminy Jemielno. Podkreślić należy, że uchwała ta jest aktem nowelizującym. Z tego względu jej uchylenie lub zmienianie po jej wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. 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.

Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa

miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach 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 jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwały Nr XXXII/196/05 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada 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. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy 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. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Jemięlna godzi w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 13 pkt 2 uchwały, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc się do wyżej stwierdzonych naruszeń prawa, wskazać należy, że modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Pamiętać również należy, że przepisy rozdziału III Konstytucji RP ustanawiają wyraźną hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa czy rozporządzenie jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Z konstytucyjnej zasady hierarchiczności aktów prawnych wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego

rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

W związku z powyższym należało orzec 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz