



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 sierpnia 2015 r.

Poz. 3477

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.50.26.2015.AB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 7 sierpnia 2015 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy w Kłodzku Nr 90/VII/2015 z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kłodzko”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 10 lipca 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 w Kłodzku podjęła uchwałę Nr 90/VII/2015 w sprawie uchwalenia „Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kłodzko”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 16 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty, zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz w związku z § 119 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Organ Nadzoru stwierdził ponadto istotne naruszenie prawa w zakresie § 6 ust. 1 we fragmencie: „na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę oryginałów faktur lub innych imiennych dowodów zakupu. W przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności dopuszcza się przedłożenie zaświadczenia Dyrektora szkoły, kolegium lub ośrodka o poniesionym wydatku edukacyjnym.”, § 6 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę biletów miesięcznych, oryginałów faktur lub innych imiennych dowodów zakupu” oraz § 6 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę oryginałów faktur lub innych imiennych dowodów zakupu” z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty w związku z art. 75 § 1 i art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Podstawą prawną do podjęcia wskazanej wyżej 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.”

Powołany przepis ustawy określa obligatoryjne elementy treściowe i determinuje treść uchwały w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy. O zrealizowaniu normy kompetencyjnej określonej w wymienionych przepisach możemy mówić tylko w przypadku, gdy akt organu stanowiącego gminy reguluje wszystkie zagadnienia wymienione w art. 90f ustawy. Użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” należy rozumieć zdaniem organu nadzoru jako wymóg wprowadzenia regulacji w nie mniejszym zakresie niż określonym przez ustawodawcę. Rada, wypełniając zakres upoważnienia ustawowego, powinna uregulować w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kłodzko co najmniej elementy wymienione art. 90f ustawy o systemie oświaty. Każdy użyty w tekście prawnym zwrot, w tym zwrot „w szczególności”, stanowi istotny element przepisu i jego uwzględnienie jest konieczne dla prawidłowego ustalenia treści i stosowania prawa. Ustawodawca bowiem, wprowadzając to sformułowanie, dążył do tego, by w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy zawarte zostały przynajmniej wszystkie elementy wymienione w art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Tymczasem analiza przepisów przedmiotowej uchwały wskazuje, że Rada Gminy nie uregulowała wszystkich elementów, o których mowa w art. 90f ustawy o systemie oświaty. Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały pominięty został bowiem sposób udzielania zasiłku szkolnego dla uczniów, o którym mowa w art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

Norma wyrażona w pkt 4 art. 90f tej ustawy nakazuje określenie w uchwale rady gminy stanowiącej regulamin udzielania pomocy materialnej dla uczniów tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. Pojęcie trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego należy rozumieć jako obligujące radę gminy do uregulowania czysto technicznych aspektów udzielania pomocy socjalnej w tej postaci. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w art. 90f ustawy elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Należy bowiem pamiętać, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący 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 dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż 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 dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

Naruszenie obowiązku wyczerpującego uregulowania materii przekazanej – na podstawie upoważnienia ustawowego – do regulacji w akcie prawa miejscowego jest rodzajową postacią zaniechania prawodawczego. Polega ono na pominięciu w akcie prawa miejscowego – wbrew prawnemu obowiązkowi

wynikającemu z normy kompetencji prawotwórczej – niektórych spośród wymaganych przez prawo elementów, na „niezupełności” aktu prawa miejscowego bądź też – innymi słowy – na wprowadzeniu przez akt prawa miejscowego, mimo istnienia w tym zakresie odmiennego obowiązku, unormowania niepełnego, fragmentarycznego, niekompletnego pod względem podmiotowym lub przedmiotowym. Jeżeli zatem akt prawa miejscowego, zawierający fragmentaryczną (w stosunku do zakresu spraw przekazanych do unormowania w upoważnieniu ustawowym) regulację prawną jest dotknięty tego rodzaju wadą powinien zostać usunięty z porządku prawnego. W demokratycznym państwie prawnym nie do zaakceptowania jest bowiem stan, w którym obowiązywałoby prawo, którego szeroko rozumiana „realizacja” (wykonywanie i stosowanie) byłaby niemożliwa.

W tym miejscu wskazać należy ponadto na § 119 ust. 1 w zw. 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), zgodnie z którym na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. W ocenie organu nadzoru każdorazowe niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, a tym samym naruszenie tej kompetencji powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Z kolei w myśl § 119 ust. 2 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów - jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie. Zgodnie zatem z przytoczoną zasadą przyzwoitej legislacji niedopuszczalnym jest regulowanie w ramach jednej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, materii stanowiącej prawo miejscowe (zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej) i regulacji nienależącej do tej kategorii (podwyższenie kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłków okresowego i celowego czy też tworzenie programów osłonowych, które skądinąd nie są aktami prawa miejscowego).

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca również uwagę na stwierdzone inne istotne uchybienia zawarte w § 6 uchwały, w którym Rada Gminy w Kłodzku postanowiła, że:

*„1. Stypendium w formie, o której mowa § 2 pkt 1-2 jest realizowane poprzez częściową lub całkowitą refundację poniesionych kosztów na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę oryginałów faktur lub innych imiennych dowodów zakupu. W przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności dopuszcza się przedłożenie zaświadczenia Dyrektora szkoły, kolegium lub środka o poniesionym wydatku edukacyjnym.*

*2. Stypendium w formie, o której mowa w § 2 pkt 3 jest udzielane poprzez częściową lub całkowitą refundację:*

*1) kosztów biletów miesięcznych na dojazdy do szkoły położonej poza miejscem zamieszkania ucznia na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę biletów miesięcznych, oryginałów faktur lub innych imiennych dowodów zakupu;*

*2) kosztów zakwaterowania w bursie lub internacie w miejscowości właściwej dla siedziby szkoły na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę oryginałów faktur lub innych imiennych dowodów zakupu.”*

Zdaniem organu nadzoru, w zacytowanym wyżej przepisie Regulaminu Rada Gminy bez wyraźnej podstawy prawnej wprowadziła ograniczenia dowodowe w zakresie wykazania przez podmiot ubiegający się o stypendium poniesionych kosztów. Takie regulacje będą bowiem powodować, że możliwości ubiegania się o pomoc materialną będą pozbawione osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, które będą w stanie wykazać, że poniosły podlegające refundacji koszty, lecz nie będą dysponować określonymi dokumentami.

Należy wskazać, że stosownie 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 powyższa regulacja Regulaminu stanowi 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.". System środków dowodowych jest zatem otwarty, a jako dowód należy dopuścić wszystko, czego prawo nie zabrania. Przez pojęcie środka dowodowego należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie (B. Adamiak, J. Borkowski Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne, Warszawa 1998, str. 165 i 166). 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 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 w Kłodzku 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. W tym miejscu należy jednocześnie wskazać, że to na organie prowadzącym postępowanie ciąży, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, w tym skompletowanie ewentualnych dokumentów potwierdzających okoliczności uzasadniające poniesienie przez wnioskodawcę kosztów na cele edukacji dziecka. Należy ponadto podkreślić, że przerzucanie ciężaru postępowania dowodowego godzi w podstawową zasadę postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego – zasadę prawdy obiektywnej.

Warto 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).

Podsumowując, nie można uzależniać wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium szkolnego od udokumentowania przez wnioskodawcę z góry poniesionych kosztów. Nie można bowiem ciężaru dowodowego przerzucać na stronę postępowania administracyjnego. To organ prowadzi postępowanie i na nim ciąży, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić nieważność § 6 ust. 1 we fragmencie: „na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę oryginałów faktur lub innych imiennych dowodów zakupu. W przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności dopuszcza się przedłożenie zaświadczenia Dyrektora szkoły, kolegium lub ośrodka o poniesionym wydatku edukacyjnym.”, § 6 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę biletów miesięcznych, oryginałów faktur lub innych imiennych dowodów zakupu” oraz § 6 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę oryginałów faktur lub innych imiennych dowodów zakupu”.

Sygnalizacyjnie, Organ Nadzoru zwraca uwagę na zapis § 4 uchwały, w którym Rada Gminy określiła, że: „*Wniosek o przyznanie stypendium składa się w siedzibie Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Kłodzko, 57-300 Kłodzko, ul. Łużycka 7, (...)*”. Kolejno, w § 7 ust. 7 określono: „*Wniosek o przyznanie zasiłku szkolnego składa się w siedzibie Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy, Kłodzko, 57-300 Kłodzko, ul. Łużycka 7.*”. Z zacytowanych przepisów uchwały wynika, że Rada zobowiązała adresatów uchwały do składania wniosku o przyznanie stypendium i zasiłku szkolnego jedynie w siedzibie Ośrodka Pomocy Społecznej. Tymczasem art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w ramach trybu i formy wnoszenia podać przewiduje, że: „*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.*”.

Biorąc pod uwagę powyższe 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
*J. Bronowicka*