



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 stycznia 2016 r.

Poz. 231

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.129.16.2015.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 7 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/87/15 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Szczawno-Zdrój.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 listopada 2015 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515), oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm. – dalej: ustawa) Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju podjęła uchwałę Nr XV/87/15 w sprawie ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Szczawno-Zdrój. Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z 2 grudnia 2015 r., Nr BS.0711.24.2015 i wpłynęła do organu nadzoru 7 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Wyżej wskazany artykuł stanowi podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały. Zgodnie z jego treścią: „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”. Przepis ten stanowi szczególną delegację ustawową do podjęcia uchwały określającej regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Jego dyspozycja zawierająca się w słowach „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...” – oznacza, że enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę cztery punkty, z których powinien składać się taki regulamin, stanowią obligatoryjny element aktu wydanego na podstawie art. 90f ustawy. Jednym z nich, na podstawie art. 90f pkt 1 ustawy jest określenie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności,

o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Do katalogu „innych okoliczności”, o których stanowi wskazany przepis należą m. in. bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania. Brzmienie powyższych przepisów wskazuje, że uchwalony przez Radę regulamin powinien mieć charakter regulacji ramowej, zawierającej wskazówki i zasady, na podstawie których organ wykonawczy przyznający świadczenie w drodze decyzji administracyjnej ustali jego ostateczną wysokość. Regulamin powinien ustanawiać te zasady „w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin” uwzględniając przy tym okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Należy wskazać, że organ stanowiący nie ma na mocy normy kompetencyjnej z art. 90f legitymacji do ustalenia wysokości stypendium szkolnego, jest on natomiast zobligowany do ustalenia sposobu jej ustalania. Nie są to pojęcia tożsame, wysokość stypendium szkolnego określa w decyzji administracyjnej organ wykonawczy będący organem przyznającym stypendium (lub kierownik ośrodka pomocy społecznej, jeżeli został do tego upoważniony na mocy art. 90m ust. 2 ustawy przez Radę). Powinien on działać w tym zakresie zgodnie z ustalonym przez Radę w regulaminie sposobem ustalania wysokości stypendium szkolnego. Składające się na niego zasady nie mogą określać sztywnej wysokości przyznanego świadczenia, muszą bowiem pozostawiać właściwemu organowi pewien zakres swobody decyzyjnej. W przedmiotowym regulaminie Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju nie uwzględniła dyspozycji art. 90f pkt 1, nie określiła bowiem sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego, ograniczając się w poświęconym temu zagadnieniu § 2 Załącznika do uchwały, do stwierdzenia, że jego wysokość oblicza się w oparciu o kwotę, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.), oraz do ustalenia jego wysokości zależnie od wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia. Zgodnie z treścią § 2 ust. 2 Załącznika do uchwały, wpływ na wysokość stypendium ma jedynie dochód na osobę w rodzinie ucznia, a okoliczności wymienione w art. 90d ust. 1 ustawy nie stanowią czynnika różnicującego. Sztywne określenie wysokości procentowych stypendium wyłącza możliwość uwzględnienia przy określeniu wysokości stypendium innych okoliczności mogących mieć wpływ na przyznanie i ustalenie wysokości stypendium. W oparciu o wprowadzone rozwiązanie organ przyznający stypendium będzie obowiązany, tylko i wyłącznie, do zastosowania kryterium dochodowego według wzoru ustalonego kwestionowaną uchwałą. Nie będzie mógł przy tym odnieść się do innych okoliczności w przypadku ich wystąpienia. Paragraf 2 ust. 2 uchwały nakazuje wziąć pod uwagę zaistnienie jednej z okoliczności wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy, faktu tego nie powiązuje jednak w żaden sposób z wysokością stypendium. Uchwała uniemożliwia też różnicowanie wysokości tego świadczenia, w zależności od ilości występujących w danym przypadku okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1, nie przyjmuje jednocześnie opartej na innych czynnikach (np. intensywności występowania), własnej ich gradacji, która miałaby wpływ na wysokość stypendium szkolnego. Przedmiotowa uchwała narusza zatem normę kompetencyjną dwojako, po pierwsze nie określono w niej sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego, lecz tylko samą jego wysokość, po drugie, wysokość tego świadczenia została uzależniona od tylko jednego czynnika, jakim jest dochód na osobę w rodzinie ucznia, mimo, że wpływ na nią powinny mieć również okoliczności, o których stanowi art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Uchwała nie zawiera jednego spośród elementów obligatoryjnych aktu wydawanego na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty wskutek czego organ nadzoru stwierdził jej nieważność w całości.

Ponadto, badając przedmiotowy akt prawny, organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 4 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 87 i 94 Konstytucji,
- § 4 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90n ust. 2 ustawy o systemie oświaty,
- § 4 ust. 4 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 63 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.),
- § 5 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz art. 63 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kodeks),
- § 6 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90d ust. 10 ustawy o systemie oświaty,

- § 6 ust. 2 we fragmencie „w dwóch transzach w terminach:” oraz lit. a i b Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90d ust. 11 ustawy o systemie oświaty,
- § 7 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty oraz art. 75 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego,
- § 7 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty,
- § 7 ust. 3 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90f i art. 90o ust. 4, 6 i 7 ustawy o systemie oświaty,
- § 7 ust. 4 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty,
- § 8 ust. 5 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 63 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego,
- § 9 Załącznika do uchwały Nr XV/87/15 z istotnym naruszeniem art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty i art. 75 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

W § 4 ust. 1 Załącznika określono, że stypendium szkolne przysługuje uczniom, słuchaczom i wychowankom szkół i placówek, o których mowa w art. 90b ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), którzy spełniają łącznie kryteria określone w lit a-c. Paragraf 4 ust. 1 lit. b stanowi, że przysługuje ono osobom, które „znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności, gdy w rodzinie występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wykonywania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe”. Wskazany przepis jest treściowo zbieżny z art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, stanowiąc jego nieprecyzyjne przytoczenie. Normodawca lokalny pominął w uchwale końcowy fragment przepisu ustawy, w którym określono, że stypendium szkolne przysługuje podmiotowi spełniającemu wyżej wskazane warunki „z zastrzeżeniem ust. 12”. Artykuł 90d ust. 12 ustawy o systemie oświaty stanowi, że „Stypendium szkolne nie przysługuje uczniowi, który otrzymuje inne stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych, z zastrzeżeniem ust. 13” Zgodnie z art. 90d ust. 13 „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”. Załącznik do uchwały określając kryteria, które legitymują podmiot do otrzymania stypendium szkolnego nie zawarł regulacji w tym zakresie. Oznacza to, że stanowi on fragmentaryczne przytoczenie przepisów ustawowych. 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. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się kwestie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte

w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że skoro dosłowne przytoczenie norm ustawy w wydawanym przez Radę akcie prawa miejscowego stanowi naruszenie prawa, to tym bardziej należy, że jej niedokładne, wybiórcze przytoczenie, które może wprowadzać w błąd co do zupełności zawartej w uchwale regulacji, stanowi istotne naruszenie prawa. Paragraf § 4 ust. 1 Załącznika do uchwały określa w kolejnych literach łącznie kryteria, które muszą zostać spełnione by uczeń (słuchacz, wychowanek) zyskał prawo do stypendium szkolnego. Stanowi on merytoryczną całość, a zatem musi być analizowany i interpretowany łącznie. Niezupełność lit. b oznacza w efekcie, że cała regulacja poświęcona kryteriom, warunkującym możliwość otrzymania stypendium szkolnego stanowi modyfikację materii ustawowej.

W § 4 ust. 2 Załącznika Rada określiła podmioty uprawnione do złożenia wniosku o przyznanie stypendium. Należy wskazać, że zostały one wskazane przez ustawodawcę, który poświęcił temu zagadnieniu art. 90n ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Przedmiotowy przepis ustawy wskazuje, że uprawnieni do złożenia wniosku są rodzice, pełnoletni uczeń oraz odpowiednio dyrektor szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2 ustawy. Regulacja stworzona przez ustawodawcę cechuje się zupełnością, a zatem nie może ona być dookreślana lub poszerzana (co w tym przypadku uczyniono dodając do katalogu podmiotów uprawnionych opiekunów prawnych) w akcie wydanym przez prawodawcę lokalnego. Otwarty katalog normy kompetencyjnej z art. 90f ustawy nie uprawnia Rady do podjęcia aktywności prawotwórczej w tym zakresie, gdyż materia ta została już unormowana przez ustawodawcę a zatem kwestionowany § 4 ust. 2 istotnie narusza art. 90n ust. 2 ustawy.

Organ Nadzoru zwraca uwagę na zapisy § 4 ust. 4 oraz § 8 ust. 5 Załącznika, w których określono, że wniosek o udzielenie kolejno, stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego, składa się w Urzędzie Miejskim w Szczawnie-Zdroju. Artykuł 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w ramach trybu i formy wnoszenia podań 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”. Powyższe wskazuje, że złożenie wniosku „w Urzędzie Miejskim w Szczawnie-Zdroju” nie może stanowić jedyne sposobu na jaki można złożyć wniosek o przyznanie przedmiotowych świadczeń, bowiem na mocy przepisów Kodeksu, może on być wniesiony w innych, wskazanych przez ustawodawcę formach. Uznać należy, że § 4 ust. 4 oraz § 8 ust. 5 Załącznika do uchwały istotnie naruszają art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W § 5 Załącznika do uchwały Rada zobowiązała podmioty składające wniosek o przyznanie stypendium szkolnego do dołączenia do niego: dokumentów umożliwiających określenie miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (pkt 1), zaświadczenia o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (pkt 2) oraz pisemnego uzasadnienia w przypadku złożenia wniosku po terminie (pkt 3). W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na ustawowe przepisy normujące instytucję wniosku o przyznanie stypendium. 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 Kodeksu postępowania administracyjnego, że postępowanie w sprawach przyznania stypendium toczy się na określonych w nim zasadach.

W świetle art. 63 § 1 i 2 Kodeksu:

§ 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.

Ponadto zgodnie z art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty wniosek taki powinien zawierać, imię i nazwisko ucznia i jego rodziców, miejsce zamieszkania ucznia, dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5 oraz 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 art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawa o systemie oświaty nakazuje zawrzeć we wniosku dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów (w przypadku ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej - zaświadczenie albo oświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej). Żądanie jakichkolwiek innych dokumentów nie znajduje podstawy w przepisach ustawy. Dane uzasadniające przyznanie stypendium szkolnego są jednym z wymaganych elementów wniosku o przyznanie tego świadczenia. Ponadto kwestię postępowania w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnych reguluje Kodeks postępowania administracyjnego, nakładając na organ administracji publicznej w art. 75 § 1 Kodeksu obowiązek dopuszczenia jako dowodu "wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem". System środków dowodowych jest zatem otwarty, a dowodem może być 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). Modyfikacją przepisu ustawowego jest zatem wprowadzony przez Radę w uchwale wymóg dołączenia do wniosku dokumentów, o których mowa w § 5 Załącznika do uchwały. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności kwestionowanego paragrafu.

Paragraf 6 ust. 1 Załącznika stanowi, że „stypendium szkolne jest przyznawane na okres nie krótszy niż jeden miesiąc i nie dłuższy niż dziesięć miesięcy, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich nie dłuższy niż dziewięć miesięcy w danym roku szkolnym. Wskazany przepis stanowi modyfikację art. 90d ust. 10 ustawy, zgodnie z którym „Stypendium szkolne jest przyznawane na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 10 miesięcy w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych - na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 9 miesięcy w danym roku szkolnym”. Zestawienie powyższych przepisów wskazuje, że Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju niedokładnie przytoczyła przepis ustawy, pomijając słowa „w danym roku szkolnym” odnoszące się do 10 miesięcznego okresu wypłacania stypendium szkolnego, oraz w katalogu podmiotów, którym stypendium przysługuje przez okres nie dłuższy niż 9 miesięcy w danym roku szkolnym pominęła słuchaczy nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że skoro dosłowne przytoczenie norm ustawy w wydawanym przez Radę akcie prawa miejscowego stanowi naruszenie prawa, to tym bardziej uznać należy, że ich niedokładne, wybiórcze przytoczenie, które może wprowadzać w błąd co do zupełności zawartej w uchwale regulacji, stanowi istotne naruszenie prawa. Należy ponownie podkreślić, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa, na co wielokrotnie wskazywało orzecznictwo (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanego ustępu.

W § 6 ust. 2 Załącznika postanowiono m. in., że stypendium szkolne wypłacane jest „w dwóch transzach w terminach: a) I transza do dnia 31 grudnia – za okres od września do grudnia, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich od października do grudnia, b) II transza do dnia 31 maja – za okres od stycznia do czerwca danego roku”. Należy wskazać, że ustawodawca przewidział możliwość realizacji stypendium w okresach innych niż miesięczne czemu poświęcił art. 90d ust. 11 ustawy. Podkreślić jednak trzeba, że taka forma realizacji stypendium została dopuszczona przez ustawodawcę, „jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga”. Normodawca lokalny nie podporządkował się wskazanemu przepisowi ustawy i przewidział realizację stypendium w jednej tylko, realizowanej w dwóch transzach rocznie formie, naruszając w ten sposób wskazany przepis ustawy. Należy bowiem stwierdzić, że np. stypendium, które udzielane jest w formie świadczenia pieniężnego nie wymaga realizacji w terminie innym niż miesięczne. Może ono być, z równym powodzeniem wypłacane co miesiąc. To samo odnosi się do stypendium w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania, o którym

mowa w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały. Normy ustawowe kreują, jeżeli chodzi o ustalenie przedmiotowej kwestii, dwie ewentualności. Określenie form stypendium szkolnego, które wymagają realizacji w okresie innym niż miesięczny, może być dokonane w procesie wykonywania uchwały i samego przyznawania danego stypendium, w decyzji administracyjnej. Paragraf 6 ust. 2 Załącznika, we wskazanym w sentencji zakresie istotnie narusza prawo, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju ustanowiła w § 7 Załącznika obowiązek rozliczenia stypendium szkolnego. Rada określiła sposób wykonania przedmiotowego obowiązku (ust. 1), określiła, że termin jego wykonania zostanie wskazany w decyzji (ust. 2), a konsekwencją jego niedopełnienia będzie zwrot stypendium szkolnego (ust. 3) oraz przewidziała, w przypadku niedokonania zwrotu (dotacji – co zważywszy na fakt, że ustęp ten jest logicznie związany z poprzednimi stanowi najpewniej omyłkę pisarską i słowem tym zastąpiono słowo „stypendium”), skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Podstawowym pozostającym do rozstrzygnięcia zagadnieniem wynikającym z analizy § 7 jest kwestia, czy Rada była legitymowana do określenia w uchwalanym na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, że przyznane stypendium szkolne podlega rozliczeniu. Treść normy kompetencyjnej przemawia za stwierdzeniem, że nie mogła ona ustanowić wskazanego obowiązku. Zgodnie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, Rada uchwała Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Przepis ten wskazuje jego elementy obligatoryjne oraz posługując się sformułowaniem „w szczególności” umożliwia Radzie określenie w wydanym przez nią Regulaminie innych jeszcze kwestii. Należy jednak wskazać, że przedmiotowy akt ma stanowić o „udzielaniu pomocy materialnej”, a w zakresie tego pojęcia nie mieszczą się czynności związane z rozliczaniem otrzymanego stypendium. Organ stanowiący podejmując przedmiotową uchwałę nie może regulować zagadnień, które dotyczą innych kwestii, wynikających na tle przyznawanych świadczeń, w szczególności tych, które powinny zostać określone w decyzji wydanej przez organ wykonawczy. Taką sytuację stanowi przedmiotowy przypadek, bowiem obowiązki z zakresu rozliczenia stypendium szkolnego pojawiają się wskutek otrzymania przez dany podmiot świadczenia, a zatem nie należą do czynności podejmowanych w związku z jego udzieleniem lecz stanowią jego konsekwencję. W związku z powyższym kwestionowany § 7 Załącznika istotnie narusza prawo, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności. Ustępy 1, 3 wskazanego paragrafu naruszają normy ustawowe w szerszym, niż wyżej opisany, zakresie co zostanie opisane w kolejnych akapitach, oddzielnie dla każdej z tych jednostek redakcyjnych

Paragraf 7 Załącznika stanowi w ust. 1, że „przyznane stypendium szkolne należy rozliczyć poprzez przedstawienie faktur, rachunków lub oświadczeń”. Zdaniem organu nadzoru, w zacytowanym wyżej przepisie Regulaminu Rada bez wyraźnej podstawy prawnej wprowadziła ograniczenia dowodowe w zakresie rozliczenia się z otrzymanego stypendium szkolnego. W sprawie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, że procedura przyznawania stypendiów odbywa się zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym powyższa regulacja Regulaminu stanowi naruszenie art. 75 § 1 Kodeksu 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 sądownicze, Warszawa 1998, str. 165 i 166). Oznacza to, że jakiegokolwiek ograniczenia ustalonego w art. 75 Kodeksu zakresu środków dowodowych muszą mieć wyraźną podstawę w przepisie rangi ustawowej. 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 Kodeksu, nie powinno mieć miejsca. Podjęcie regulacji w tym zakresie przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju narusza normy ustawowe.

W § 7 ust. 3 Załącznika postanowiono, że „nierozliczenie, we wskazanym terminie, stypendium szkolnego będzie skutkowało jego zwrotem”. Rada nie była uprawniona do stanowienia przepisów w tym zakresie, a przyczyny uzasadniające konieczność dokonania zwrotu stypendium szkolnego określił ustawodawca w art. 90o ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego (ust. 4), wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej (ust. 6), a w przypadkach szczególnych właściwy organ może odstąpić od żądania jego zwrotu (ust. 7). Brzmienie wyżej przytoczonych przepisów wskazuje, że okoliczności mogące stanowić podstawę dla żądania zwrotu stypendium szkolnego określił ustawodawca, a zatem normodawca lokalny nie mógł regulować tej materii w wydanym na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty akcie prawa miejscowego. Okoliczności wymienione w art. 90o ustawy są jedynymi, które uprawniają właściwy organ do żądania zwrotu stypendium i Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju nie może tego katalogu rozszerzać, a jeżeli tak czyni to podjęta w tym zakresie regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 90o ustawy o systemie oświaty.

W § 9 Załącznika określono, że „do wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego należy dołączyć poświadczenie wystąpienia zdarzenia losowego”. W tym miejscu aktualne pozostają stwierdzenia przedstawione w tej części uzasadnienia, która odnosi się do § 5 Załącznika. Należy po raz kolejny wskazać, że do postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, do których na mocy art. 90c ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty należy zasiłek szkolny, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym, elementy wniosku o przyznanie przedmiotowego świadczenia określa art. 63 § 1 i 2 Kodeksu oraz art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym ostatnim, obligatoryjnym elementem wniosku są „dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej”. Oznacza to, że normodawca lokalny nie może zobowiązać składającego wniosek o przyznanie zasiłku szkolnego, by dołączył on do niego poświadczenie wystąpienia zdarzenia losowego, bowiem wymóg ten został już postawiony w akcie prawnym stojącym wyżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wnioskodawca musi przedstawić we wniosku dane uzasadniające przyznanie świadczenia, a bez wątpienia, w przypadku zasiłku szkolnego, należą do nich te, które odnoszą się do zdarzenia losowego, z powodu wystąpienia którego, świadczenie to miałyby zostać udzielone. Dowodem w tym zakresie, może być zgodnie z art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. Podjęta przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju regulacja w tym zakresie stanowi modyfikację norm ustawowych. Organ nadzoru ponownie wskazuje, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa, na co wielokrotnie wskazywało orzecznictwo (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanego paragrafu.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli 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:
P. Hreniak