



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 października 2016 r.

Poz. 3818

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.346.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 3 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r. poz.446 późn. zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XXVII.174.2016 Rady Gminy Miłki z dnia 30 sierpnia 2016r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miłki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Miłki, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 14 a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015r., poz. 2156 z późn. zm.), uchwaliła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miłki.

W § 4 uchwały Rada postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2016r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W ocenie organu nadzoru, ustalenie takiego sposobu wejścia w życie uchwały rażąco narusza prawo.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zgodnie z utartą linią orzeczniczą sądów administracyjnych, stanowi akt prawa miejscowego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 88 stanowi, iż warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296). Stosownie zaś do art. 4 ust. 1 tejże ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego, nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Należy wskazać, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma znaczenie nie tylko dla organów stosujących ten akt, ale także dla obywateli i muszą oni mieć świadomość i pewność, kiedy wskazany akt zacznie obowiązywać. Nie muszą natomiast posiadać wiedzy, czy podjęta uchwała jest aktem normatywnym, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące, czy też podlega ogłoszeniu na podstawie przepisów szczególnych.

Ponieważ kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, to bezwzględnie winna zawierać postanowienie o jej wejściu w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, skoro nie wskazano dłuższego terminu wejścia jej w życie, liczonego od dnia jej ogłoszenia.

W świetle powyższego, należy stwierdzić, że zapis § 4 uchwały rażąco narusza art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ponieważ brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, przekłada się bezpośrednio na jego ważność, koniecznym stało się stwierdzenie jego nieważności w całości.

Jednocześnie należy wskazać, iż także inne postanowienia zawarte w treści przedmiotowej uchwały, jak również w jej załączniku nr 1, stanowiącym regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Miłki, zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa.

W § 3 uchwały Rada Gminy powierzyła jej wykonanie Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Miłkach.

Zapis powyższy jest sprzeczny z prawem, a w szczególności z art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi wójt gminy wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa oraz określa sposób wykonywania uchwał. Brak jest zatem podstaw do wskazania przez radę gminy innego podmiotu zobowiązanego do wykonywania przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, 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 ustalenia wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczność, 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 o systemie oświaty wskazuje ramy działania rady gminy przy uchwalaniu regulaminu pomocy materialnej dla uczniów. W ramach powyższej delegacji nie mieszczą się postanowienia:

- § 11 ust. 3-4 regulaminu wskazujące tryb odwoławczy od decyzji o przyznaniu pomocy materialnej w określonej wysokości lub odmowy przyznania pomocy oraz wstrzymania i jej cofnięcia,
- § 12 ust. 1 pkt 1 regulaminu w zakresie sformułowania „po zasięgnięciu opinii odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium, ośrodka”,
- § 12 ust. 3 regulaminu, w którym Rada wskazała, iż wnioski o udzielenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym nie podlegają opłacie skarbowej,
- § 13 ust. 6 i 8 regulaminu, regulujące postępowanie organu w przypadku złożenia niekompletnego wniosku, oraz przesłanek pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia,
- § 15 - § 16 regulaminu określające tryb i sposób wstrzymywania i cofania pomocy materialnej.

W § 4 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, iż stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, a w szczególności gdy w rodzinie 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. W § 4 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła, iż za trudną sytuację materialną, o której mowa w ust. 1 uważa się ponadto sytuację, gdy miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego, o którym mowa w § 1 regulaminu. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 90 d ust. 7 ustawy o systemie oświaty, to miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia nie większa niż kwota, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, uprawnia do ubiegania się o stypendium szkolne. Jest to zatem kryterium główne, brane przede wszystkim pod uwagę przy ustalaniu kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania pomocy w formie stypendium szkolnego i nie może być traktowane jako kryterium uzupełniające – co sugeruje Rada w § 4 ust. 2 regulaminu.

Natomiast w § 9 ust. 4 regulaminu Rada przyjęła, że wysokość stypendium szkolnego uzależnia się od wysokości otrzymanej dotacji celowej z budżetu państwa, od ilości złożonych wniosków oraz sytuacji materialnej ucznia przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w § 4 ust. 3.

Należy wskazać, iż postanowienia art. 90p ust. 1 ustawy o systemie oświaty wyraźnie stanowią, że udzielanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zadaniem własnym gminy. Z uwagi na to, gmina nie może uzależniać wysokości stypendium szkolnego od przyznanej dotacji, albowiem jest to jej zadanie własne i to gmina winna zabezpieczyć środki finansowe na ten cel. Jednocześnie organ nadzoru sygnalizuje, iż ww. przepis regulaminu zawiera odesłanie do nieistniejącego w jego treści § 4 ust. 3.

W § 13 ust. 1 pkt 3 regulaminu Rada wskazała jedynie zaświadczenie o wysokości dochodów jako możliwość udokumentowania danych uzasadniających przyznanie świadczenia pomocy materialnej we wniosku o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Natomiast zgodnie z art. 90 n ust. 4 pkt 3 wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów. Tym samym, Rada wbrew prawu wprowadziła ograniczenia dowodowe w zakresie wykazania przez podmiot ubiegający się o stypendium swojej trudnej sytuacji materialnej.

W § 17 ust. 3 regulaminu Rada postanowiła także, że w sprawach nieobjętych niniejszym regulaminem stosuje się przepisy zawarte w rozdziale 8 a ustawy o systemie oświaty. W świetle art. 87 i 94 Konstytucji ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej 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, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Postanowienia § 17 ust. 3 regulaminu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2012, sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Odnosząc się do załączników do regulaminu oraz postanowień § 13 ust. 5-7 regulaminu należy wskazać, iż art. 90n ust. 4 pkt 3 i 5 ustawy o systemie oświaty nakazuje uzasadnić przesłanki przyznania stypendium i potwierdzić to zaświadczeniem albo oświadczeniem o wysokości dochodów. Natomiast w świetle art. 90n ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie albo oświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Oświadczenia, o których mowa powyżej (art. 90n ust. 5a tej ustawy) składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Tym samym, żądanie jakichkolwiek innych dokumentów, jako elementów wniosku oraz żądania składania oświadczeń o innej treści, niż wynika to z powyższych przepisów ustawy, stanowi o rażącem ich naruszeniu.

Jednocześnie należy wskazać, iż Rada Gminy nie może uzależnić wszczęcia postępowania w sprawie przyznania pomocy materialnej o charakterze socjalnym od złożenia wniosku na ustalonym przez siebie formularzu. Uprawniony ma bowiem swobodę wyboru sposobu złożenia takiego wniosku zgodnie z przepisami art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem niezbędnych elementów przewidzianych w art. 90 n ustawy o systemie oświaty.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ orzekł jak we wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki