



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 sierpnia 2015 r.

Poz. 3476

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.81.7.2015.AB **WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 5 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

§ 6 ust. 3 zdanie 2, § 9 ust. 2 we fragmencie: „wraz z dokumentami potwierdzającymi zdarzenie” oraz § 9 ust. 6 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Międzyzlesiu Nr IX/37/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Międzyzlesie.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 czerwca 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 Miejska w Międzyzlesiu podjęła uchwałę Nr IX/37/2015 w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Międzyzlesie.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 lipca 2015 r.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie:

I. § 6 ust. 3 zdanie 2 w brzmieniu: „Wypłata stypendium w tych formach odbędzie się po udokumentowaniu faktycznie poniesionych kosztów rachunkami, fakturami bądź innymi dokumentami wystawionymi na wnioskodawcę.” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty w związku z art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.),

II. § 9 ust. 2 we fragmencie: „wraz z dokumentami potwierdzającymi zdarzenie” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 75 § 1 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483 ze zm.),

III. § 9 ust. 6 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

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.”.

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 (...)".

I.

W § 6 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska w Międzyzlesiu postanowiła, że: „*Warunkiem wypłaty stypendium w formach o których mowa w pkt 1 – 3 jest poniesienie przez wnioskodawcę kosztów na cele edukacyjne ucznia. Wypłata stypendium w tych formach odbędzie się po udokumentowaniu faktycznie poniesionych kosztów rachunkami, fakturami bądź innymi dokumentami wystawionymi na wnioskodawcę.*”.

Zdaniem organu nadzoru, w zdaniu drugim zacytowanego przepisu Regulaminu Rada bez wyraźnej podstawy prawnej wprowadziła ograniczenia dowodowe w zakresie wykazania przez podmiot ubiegający się o stypendium poniesionych kosztów w zakresie edukacji. Taka regulacja będzie 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 na cele edukacyjne ucznia, 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.". 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 Miejska w Międzyzlesiu 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.

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).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić nieważność § 6 ust. 3 zdanie 2 w brzmieniu: „Wypłata stypendium w tych formach po udokumentowaniu faktycznie poniesionych kosztów rachunkami, fakturami bądź innymi dokumentami wystawionymi na wnioskodawcę.” załącznika do uchwały.

II.

W § 9 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska w Międzyzlesiu postanowiła, że: *„Warunkiem ubiegania się o zasiłek jest złożenie wniosku o przyznanie zasiłku wraz z dokumentami potwierdzającymi zdarzenie”*.

Jak wspomniano już wyżej, zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Kwestię postępowań w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnych w sposób całościowy reguluje zatem Kodeks postępowania administracyjnego, nakładając na organ administracji publicznej w artykule 75 paragraf 1 Kodeksu obowiązek dopuszczenia jako dowodu nie tylko środków dowodowych wymienionych w zdaniu drugim, lecz „wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. 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 sądownictwo administracyjne, Warszawa 1998, str. 165 i 166).

Wskazanie w § 9 ust. 2 załącznika do uchwały na konieczność dołączenia do składanego wniosku dokumentów potwierdzających zdarzenie, jest zdaniem organu nadzoru, przekroczeniem upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Miejskiej mocą art. 90f ustawy o systemie oświaty. Zaznaczyć ponownie należy, że to organ prowadzący postępowanie, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązany jest do zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, w tym skompletowanie ewentualnych dokumentów potwierdzających okoliczności określone w składanym wniosku o udzielenie zasiłku szkolnego. Należy ponadto podkreślić, że przerzucanie ciężaru postępowania dowodowego godzi w podstawową zasadę postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego – zasadę prawdy obiektywnej.

Postępowanie administracyjne w sprawie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów prowadzone jest przykładowo przez wójta i to do niego będzie należeć ustalenie, jakiego rodzaju środki dowodowe uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do udzielenia omawianej pomocy, czy treść wniosku jest wystarczająca do wydania decyzji w tej sprawie i czy zachodzi konieczność wezwania stron o przedłożenie dokumentów na potwierdzenie zawartych w nim twierdzeń.

Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia wyraźną granicę dla aktywności organów władzy publicznej – a mianowicie nie mogą one podejmować działań poza prawem. Niewątpliwie powyższa

norma dotyczy również przepisów upoważniających organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego. Każda przewidziana przez ustawodawcę norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, a także przepisów innych ustaw regulujących daną dziedzinę.

Podsumowując, nie można uzależniać wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie przyznania zasiłku szkolnego od udokumentowania przez wnioskodawcę z góry zdarzeń losowych. 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 9 ust. 2 we fragmencie: „wraz z dokumentami potwierdzającymi zdarzenie” załącznika do uchwały.

III.

Mocą § 9 ust. 6 Regulaminu Rada ustanawiając tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego postanowiła, iż w decyzji o przyznaniu zasiłku szkolnego ustala się formę jego realizacji oraz sposób płatności.

Tymczasem norma kompetencyjna przepisu art. 90f ustawy stanowi, iż 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.

Zapis § 9 ust. 6 Regulaminu nie stanowi jednakże określenia ani sposobu ustalania wysokości stypendium, ani formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego, ani trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego, ani trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego, lecz określa jedynie elementy decyzji. Tym samym zapis ten wykracza poza upoważnienie ustawowe art. 90f ustawy.

Ustawa o systemie oświaty zawiera liczne upoważnienia dla organów jednostek samorządu terytorialnego (np. rady gminy) do szczegółowego regulowania określonych kwestii związanych z systemem oświaty. Wśród delegacji ustawowej tego aktu normatywnego nie zawarto jednakże upoważnienia do kreowania elementów decyzji. Postanowienia ustawy o systemie oświaty wskazują jedynie organy upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych, np. wójta. Zgodnie z art. 90m ust. 1 ustawy świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (art. 90n ust. 1 ustawy). Wskazany zatem ustawą podmiot w drodze aktu indywidualnego i konkretnego rozstrzyga o nabyciu określonych praw i obowiązków.

Zatem w tym zakresie należy się odwołać do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym określone zostały konstytutywne elementy decyzji. Z kolei podmiot wydający decyzję zobowiązany jest - w procesie stosowania prawa - do konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych.

Z powyższych ustaleń wynika, że rada gminy nie posiada kompetencji do ustalania, w ramach regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów elementów decyzji. Stanowi to przekroczenie kompetencji własnej, a zarazem naruszenie uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza jednocześnie poza ramy delegacji zawartej w art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty, dającej jedynie uprawnienie do określenia trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

Elementy decyzji administracyjnej określa wspomniany już przepis art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z kolei z art. 107 § 2 Kodeksu decyzje administracyjne mogą zawierać również inne składniki, o ile wynika to z przepisów szczególnych. Mogą to być terminy, warunki (zawieszające, rozwiązujące), zlecenia oraz klauzule odwołałości, a także inne składniki, pod warunkiem, że wynikają z przepisów szczególnych. Kiedy ustawodawca w art. 107 § 2 Kodeksu mówi o przepisach szczególnych to ma na myśli przepisy ustaw lub wydanych w oparciu o przepisy ustawy w wyniku wyraźnego upoważnienia

do modyfikacji procedury wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Organ stanowiący gminy nie może w akcie prawa miejscowego rozumianym jako przepis odrębny, o którym mowa w art. 107 § 2 Kodeksu, określać dodatkowych składników decyzji, m.in. terminu z przepisu zaskarżonej uchwały. Prawo do stanowienia takich klauzul powinno wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej, albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencję, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05, nie publ.).

Tym samym należy zauważyć, że żaden z przepisów prawa nie upoważnia Rady do określania dodatkowych elementów decyzji administracyjnej. W szczególności nie można za taki przepis uznać art. 107 § 2 Kodeksu. Nie daje takiego upoważnienia również żaden przepis ustawy o systemie oświaty. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2009 r. sygn. IV SA/Wr 173/09).

W wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt II GSK 357/11 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić nieważność § 9 ust. 6 załącznika do uchwały.

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