



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.111.2020.19

p.w.u. r.B
09 03 2020
Urząd Miejski Borku Wlkp.
Wpł. 09. 03. 2020
L.dz. 01476 20 20 Znak sprawy
Zał. _____ Podpis _____

Poznań, dnia 6 marca 2020 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność § 6 ust. 3, § 7 ust. 1- 2 załącznika do uchwały nr XVI/140/2020 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Borek Wielkopolski - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2020 r. Rada Miejska Borku Wlkp. podjęła uchwałę nr XVI/140/2020 w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Borek Wielkopolski.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 lutego 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Na mocy art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm., zwanej dalej „ustawą”) rada gminy została upoważniona do uchwalenia regulaminu 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. W pozostałych przepisach ustawy zawartych w Rozdziale 8a zatytułowanym: „Pomoc materialna dla uczniów” zostały wskazane ściśle wytyczne, które organ stanowiący winien uwzględnić w treści podejmowanej uchwały. Wszelkie zapisy uchwały, które w sposób odmienny regulują kwestie dotyczące przyznawania stypendiów i zasiłków szkolnych istotnie naruszają prawo.

W § 6 ust. 3 załącznika do uchwały rada ustaliła, że przez zdarzenie losowe rozumieć należy w szczególności: 1) śmierci rodzica lub opiekuna prawnego; 2) straty w gospodarstwie domowym wynikłe między innymi z powodu pożaru, powodzi, huraganu, uderzenia pioruna, zalanie mieszkania, kradzieżą itp., 3) długotrwałą chorobę ucznia lub członka rodziny; 4) nieszczęśliwy wypadek powodujący trwałe uszczerbek na zdrowiu członków rodziny ucznia. Podkreślić należy, iż ustawodawca nie wypowiedział się, jak należy rozumieć znaczenie pojęcia "zdarzenie losowe", jednocześnie jednak upoważnił gminy do określenia "trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego". W takim kontekście upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego należy rozumieć jako pozwalające na zróżnicowanie trybu i sposobu udzielania zasiłków w zależności od charakteru niektórych, szczególnych zdarzeń losowych. W ocenie organu nadzoru gmina nie może określać katalogu tych zdarzeń, gdyż z woli ustawodawcy pojęcie to ma charakter niedookreślony - w ten sposób obejmując możliwie szeroki wachlarz sytuacji faktycznych. W ustawie wyraźnie uzależniono uprawnienie do zasiłku szkolnego od każdej sytuacji mieszczącej się w zakresie pojęcia "zdarzenie losowe", stąd też gmina nie może definiować tego pojęcia, jak też nie może kształtować trybu i sposobu udzielania zasiłku w sposób, który by ograniczał możliwość pozyskania pomocy przez jakiegokolwiek ucznia dotkniętego zdarzeniem losowym w znaczeniu ustawowym. Dodać należy, iż przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) określają zasady, które

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

powinny być respektowane w toku formułowania każdego aktu normatywnego. Zgodnie z § 149 tego rozporządzenia, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W konsekwencji powyższego rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca, jak też bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniona do formułowania desygnatów pojęć językiem prawnym, jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, bowiem zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 marca 2010 r. sygn. akt IV SA/Po 896/09).

W § 7 ust. 1 załącznika do uchwały rada ustaliła, że postępowanie w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej z urzędu uwarunkowane jest wyrażeniem zgody strony na wszczęcie tego postępowania. Tymczasem przepisy ustawy wyraźnie regulują materię dotyczącą inicjatywy w zakresie przyznania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, zgodnie bowiem z art. 90n ust. 2 ustawy świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na: 1) wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia; 2) wniosek odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2, natomiast w myśl art. 90n ust. 3 ustawy świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu.

W § 7 ust. 2 załącznika do uchwały rada postanowiła, że stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego, a w szczególności: 1) skreślenie z listy uczniów; 2) zmiany miejsca zamieszkania poza teren gminy Borek Wlkp. W ocenie organu nadzoru regulacja § 7 ust. 2 załącznika do uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane radzie w art. 90f ustawy. Przepis art. 90o ustawy precyzyjnie reguluje zarówno kwestię wstrzymania lub cofnięcia stypendium szkolnego i wydawania decyzji w tym zakresie, jak i kwestię trybu ściągania należności z nienależnie pobranego świadczenia oraz kwestię odstąpienia przez organ przyznający stypendium od żądania jego zwrotu. Organ nadzoru stoi zatem na stanowisku, iż tak ukształtowany przepis ustawy nie pozostawia radzie żadnych uprawnień w tym zakresie. Tym samym rada gminy na podstawie art. 90f ustawy nie jest legitymowana, aby w uchwale dokonywać uszczegółowienia bądź powtórzenia treści art. 90o ustawy.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Organ nadzoru zwraca uwagę, że modyfikowanie aktów prawa powszechnie obowiązującego hierarchicznie wyższych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnianie) przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może bowiem prowadzić do odmiennej czy też sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany 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 przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 752/15; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Go 218/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1235/14).

Zdaniem organu nadzoru, wymienione w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy załącznika do uchwały nie mogą być uznane za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie mocą art. 90f ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Łukasz Mikołajczyk

(dokument podpisany

elektronicznie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117