WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.45.16.2019.RB

Wrocław, 6 sierpnia 2019 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)

stwierdzam nieważność

§ 4. ust. 2 i §9 ust. 4 pkt 1 we fragmencie: „o czym decyduje data wpływu lub stempla pocztowego" uchwały nr IX/76/2019 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie regulaminu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki na sesji w dniu 28 czerwca 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr IX/76/2019 w sprawie regulaminu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki – dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 lipca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały nr IX/76/2019 Organ Nadzoru stwierdził, że:

1) **§4 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r. poz. 1457) - dalej: ustawy, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej;**

2) **§9 ust. 4 pkt 1 we fragmencie: „o czym decyduje data wpływu lub stempla pocztowego" uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 57 §5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096) - dalej: kpa w związku z art. 90n ust. 1 ustawy, polegającym na sprzecznym z prawem ograniczeniu przesłanek zachowania terminu do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia w postaci stypendium szkolnego.**

I

W §4 ust. 2 uchwały postanowiono: "Na finansowanie zasiłków szkolnych przeznacza się nie więcej niż 5% dotacji i środków finansowych, o których mowa w ust. 1.".

W ocenie Organu Nadzoru przytoczony przepis uchwały został podjęty z przekroczeniem normy kompetencyjnej art. 90f ustawy. W świetle normy kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, rada gminy została bowiem upoważniona wyłącznie do określenia:

1) 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;

2) form, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy;

3) trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego;

4) trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

Zdaniem Organu Nadzoru, w ramach przytoczonego upoważnienia ustawowego nie mieści się kompetencja organu stanowiącego gminy do określania, w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, wysokości planowanych w budżecie gminy środków przeznaczonych na wypłatę stypendium szkolnego. Nałożenie, mocą §4 ust. 2 uchwały, na organ

wykonawczy gminy obowiązku corocznego zabezpieczenia w budżecie określonej, maksymalnej wysokości środków finansowych przeznaczanych na stypendium szkolne, po pierwsze stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej, a po drugie w sposób nieuprawniony wkracza w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie jego uprawnień do kształtowania gospodarki finansowej jednostki samorządu terytolrialnego i jego inicjatywy w tym zakresie, wynikającej z art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869). Poza tym wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, jako wydatki bieżące, powinny być wyodrębnione w budżecie gminy (art. 236 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. akt III SA 534/96) wskazał, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

II

Według §9 ust. 4 pkt 1 uchwały: "Wniosek, o którym mowa w ust. 1 [o przyznanie stypendium szkolnego] pozostaje bez rozpatrzenia w przypadku, gdy: 1) został złożony po ustalonym terminie - o czym decyduje data wpływu lub data stempla pocztowego z zastrzeżeniem opisanym w art. 90n ust. 7 ustawy,".

Z kwestionowanego fragmentu przytoczonego przepisu wynika, że o zachowaniu terminu do złożenia wniosku o przyznanie stypendium szkolnego decydują dwie przesłanki: faktyczna data wpływu pisma do organu przyznającego świadczenie lub data nadania pisma w placówce pocztowej.

Zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy: "W sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne.". Oznacza to, że procedura przyznawania stypendiów szkolnych, jako świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, podlega przepisom kpa. Przepisami takimi są m.in. uregulowania dotyczące zachowania terminów procesowych, odnoszących się do dokonania czynności przez stronę postępowania. Zachowanie terminów procesowych implikuje skuteczność czynności procesowej strony w postępowaniu administracyjnym.

Stosownie do treści art. 57 §5 kpa: "Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru;

2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;

3) złożone w polskim urzędzie konsularnym;

4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;

5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;

6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.".

Przepisy kpa nie uzależniają zachowania terminu wyłącznie od faktycznego wpływu pisma (wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne) do organu aministacji publicznej lub nadania go w placówce pocztowej, w związku z czym modyfikacja zasad zachowania terminu zawarta w kwestionowanym fragmencie §9 ust. 4 pkt 1 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada gminy ustalając, w ramach realizacji kompetencji przyznanej w art. 90f ustawy powinna mieć na uwadze art. 90n ust. 1 ustawy i nie może naruszać (m.in. w drodze modyfikacji) innych przepisów powszechnie obowiązujących. 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

materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne nie tylko z zasadami legislacji, ale narusza również wynikającą z art. 7 Konstytucji RP zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Paweł Hreniak