



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 sierpnia 2015 r.

Poz. 4919

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.285.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013, poz. 594 ze zm.)

orzekam

nieważność Uchwały Nr VIII/54/2015 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kawęczyn – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2015 r. Rada Gminy Kawęczyn uchwaliła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kawęczyn.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lipca 2015 r.

Badaną uchwałę Nr VIII/54/2015 Rada Gminy Kawęczyn podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Poprawnie sporządzony regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów danej gminy powinien regulować przynajmniej kwestie wskazane przez ustawodawcę w treści art. 90f ustawy o systemie oświaty, mając dodatkowo na uwadze przepisy szczególne odnoszące się do kwestii pomocy materialnej dla uczniów oraz przepisy procedury administracyjnej zawartej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

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 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 art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest przepisem szczególnym, do którego odsyła norma kompetencyjna z art. 90f ust. 1 tej ustawy.

Według art. 90d ust. 1 ustawy stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w rodzinie tej 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, z zastrzeżeniem ust. 12.

Przepis ten zawiera otwarty katalog okoliczności, których wystąpienie uprawnia do ubiegania się o przyznanie stypendium szkolnego. Ponadto ustawodawca przekazując radzie gminy kompetencję do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego, wskazał że rada przy określaniu tego sposobu powinna brać pod uwagę trudną sytuację materialną ucznia wraz z okolicznościami wymienionymi w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Trudna sytuacja materialna ucznia wraz z okolicznościami z niej wynikającymi, wskazanymi w art. 90d ust. 1 cytowanej ustawy stanowią materialne kryteria, których spełnienie uprawnia do ubiegania się o przyznanie stypendium szkolnego.

Tymczasem z § 3 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały nr VIII/54/2015 wynika, że wysokość miesięcznego stypendium szkolnego w danym roku szkolnym określa kwota wynikająca z zakwalifikowania ucznia do grupy dochodowej. Następnie w ust. 2 tego paragrafu Rada ustaliła 3 grupy dochodowe, a w ust. 5 określiła wysokość stypendium wynikającą z zakwalifikowania ucznia do danej grupy dochodowej.

Ponadto w ust. 3 postanowiła, że w przypadku, gdy środki otrzymane z budżetu państwa i zabezpieczone w budżecie gminy na wypłatę stypendiów nie zapewnią wypłaty tych świadczeń wszystkim uprawnionym, najważniejszym kryterium decydującym o przyznaniu stypendium będzie dochód na 1 członka rodziny, a w dalszej części decydować będą kryteria wskazane w pkt 1- 8 § 3 uchwały.

Analiza powyższych zapisów uchwały prowadzi do wniosku, że Rada ustanowiła zasadę polegającą na możliwości ubiegania się o stypendium jedynie w przypadku uzyskiwania określonego pułapu dochodów na osobę w rodzinie, powodującego trudną sytuację materialną ucznia i jego rodziny. Wyraźnie bowiem postanowiła, że na wysokość stypendium szkolnego ma wpływ dochód na osobę w rodzinie: *„Wysokość miesięcznego stypendium szkolnego w danym roku szkolnym określa kwota wynikająca z zakwalifikowania ucznia do grupy dochodowej”*.

Jedynie wyjątkowo organ przyznający stypendium będzie w toku postępowania o jego przyznanie uwzględniał wystąpienie okoliczności wymienionych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w sytuacji gdy środki otrzymane i zabezpieczone w budżecie gminy nie wystarczą na przyznanie stypendium szkolnego wszystkim uprawnionym legitymującym się dochodem określonym w § 3 ust. 2 regulaminu.

Kwestionowane zapisy regulaminu mogą spowodować, że stypendium szkolne nie zostanie przyznane osobom spełniającym wymogi ustawowe, określone w art. 90f pkt 1 i art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zauważyć jednak należy, że osoba spełniająca określone w ustawie przesłanki do otrzymania pomocy posiada roszczenie o przyznanie świadczenia materialnego. Temu roszczeniu odpowiada obowiązek wypłaty tego świadczenia przez gminę. Rada gminy nie może zatem zawęzić określonego w ustawie kręgu osób uprawnionych do otrzymania stypendium szkolnego do uczniów o najniższych dochodach w rodzinie.

„Ograniczenie przesłanek otrzymania stypendium szkolnego jedynie do niskich dochodów na osobę w rodzinie ubiegającego się o stypendium ucznia stanowi poważne naruszenie art. 90d ust. 1 w związku z art. 90f ustawy o systemie oświaty” – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 715/12.

Ponadto Rada Gminy Kawęczyn uchwaliła wzór wniosku o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały oraz wzór wniosku o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie zasiłku szkolnego, stanowiący załącznik nr 3.

Z treści tych wniosków wynika, że Rada nałożyła na wnioskodawców ubiegających się o ww. świadczenia obowiązek podania szeregu informacji, m.in. daty urodzenia, numeru PESEL, serię i numer dowodu osobistego, numer telefonu wnioskodawcy; datę urodzenia, numer PESEL, miejsce pracy/nauki, stopień pokrewieństwa wszystkich osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym; imię i nazwisko dyrektora szkoły/kolegium/ośrodka wraz z adresem; ponadto zobowiązała do złożenia oświadczenia o posiadaniu pełni praw rodzicielskich lub podania, że jest się opiekunem prawnym dziecka. Ponadto w zakresie ustalania sytuacji dochodowej rodziny - Rada zawarła we wzorach tych wniosków wykaz zaświadczeń / oświadczeń potwierdzających uzyskanie dochodu netto wszystkich członków rodziny, a także –

w przypadku płacenia alimentów na rzecz innych osób spoza gospodarstwa domowego - obowiązek dołączenia wyroku lub ugody sądowej, zobowiązujące do płacenia alimentów oraz dokumenty potwierdzające dokonywanie wpłat.

Tymczasem postanowienia ustawy o systemie oświaty regulują w sposób kompleksowy elementy obligatoryjne wniosku o przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Mianowicie według art. 90n ust. 4 tej ustawy wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności:

- 1) imię i nazwisko ucznia i jego rodziców;
- 2) miejsce zamieszkania ucznia;
- 3) dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5;
- 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna.

Z kolei według art. 90n ust. 5 ustawy 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.

Zgodnie z powołanym wyżej art. 90n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty 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, a w przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Z powyższego wynika, że obligatoryjne elementy wniosku oraz załączniki wskazuje ustawa o systemie oświaty, a także art. 63 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego określający minimalne wymogi formalne wobec podania (należy mieć bowiem na uwadze, że do postępowania o przyznanie pomocy materialnej, jako postępowania administracyjnego w zakresie rozpatrywania indywidualnych spraw w formie decyzji administracyjnych, mają zastosowanie przepisy Kpa).

W art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawa o systemie oświaty nakazuje uzasadnić przesłanki przyznania stypendium i potwierdzić to zaświadczeniem albo oświadczeniem o dochodach. Żądanie jakichkolwiek innych dokumentów jako elementów wniosku nie znajduje potwierdzenia w ustawie.

Ponadto zgodnie z art. 75 § 1 kpa 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.

System środków dowodowych jest więc otwarty, a jako dowód należy dopuścić wszystko, czego prawo nie zabrania. Zaznaczyć należy, że to organ (wójt) bądź upoważniony z mocy art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty kierownik ośrodka pomocy społecznej prowadzi postępowanie i na nim ciąży, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 kpa, obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego.

Zatem skoro ustawodawca wskazał elementy obligatoryjne wniosku, to Rada nie jest uprawniona do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale, a w szczególności poprzez zobowiązanie do podania dodatkowych informacji, aniżeli tych wynikających z ww. przepisów ustawy.

Należy oczywiście mieć na względzie, że określenie wzoru wniosku może mieć jedynie charakter pomocniczy, informujący wnioskodawców o elementach czy też danych jakie powinien on zawierać, nie może jednakże wykraczać poza te elementy czy dane, do których podania wnioskodawca nie jest zobowiązany.

Warto w tym miejscu ponownie powołać się na wyrok WSA we Wrocławiu w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 715/12, w którym Sąd ten orzekł, że „Wprowadzony w akcie prawa miejscowego wymóg złożenia wniosku o przyznanie świadczenia pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym jedynie w formie formularza przewidzianego w tym akcie oraz wymóg załączenia do wniosku o przyznanie stypendium albo zasiłku szkolnego zaświadczenia z Urzędu Pracy, oświadczenia o niewykonywaniu zatrudnienia, wyroku sądu lub ugody zasądzających alimenty, zaświadczenia komornika o bezskuteczności egzekucji, oświadczenia o otrzymywaniu alimentów, potwierdzenia otrzymywania dodatku mieszkaniowego, zaświadczeń z urzędu

skarbowego o dochodach, urzędowego potwierdzenia wielkości gospodarstwa rolnego i pisemnego oświadczenia o innych dochodach, stanowi istotne naruszenie art. 90n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty oraz art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Uprawniony ma bowiem swobodę wyboru sposobu złożenia takiego wniosku zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, uwzględniając niezbędne elementy przewidziane w cytowanym przepisie ustawy o systemie oświaty. Elementy, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie stypendium szkolnego, są wyraźnie określone w art. 90n ustawy o systemie oświaty. Wobec tego bezprzedmiotowym jest określanie przez radę gminy wzoru wniosku”.

Niezależnie od powyższego należy mieć także na uwadze treść art. 63 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którym 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.

Zwrócić należy więc uwagę, że żaden przepis ustawy nie uzależnia wszczęcia postępowania administracyjnego od złożenia wniosku, w tym – jak w niniejszej sprawie - na urzędowym formularzu.

Ponadto w regulaminie Rada zamieściła szereg postanowień będących powtórzeniem bądź modyfikacją regulacji ustawowych, i tak postanowienia regulaminu zawarte w: § 3 ust. 4, § 4 ust. 1 i 2, § 6, § 10 ust. 1 i 3 stanowią powtórzenie bądź modyfikację regulacji ustawowych zawartych odpowiednio w: art. 90d ust. 9, art. 90d ust. 10 i 11, art. 90n ust. 6, art. 90e ust. 1 i 4 ustawy o systemie oświaty.

W utrwalonym już orzecznictwie sądowno-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. 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.

Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 878/12, wyrok SN z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 40/00, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 118/15, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 1099/14).

Wskazane wyżej naruszenia prawa powodują, że – w oparciu o analizę porównawczą delegacji ustawowej zawartej w art. 90f ustawy o systemie oświaty z przepisami uchwały – uchwała ta nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

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.

WZ. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Dorota Kinal

Wicewojewoda Wielkopolski