



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130/13.2012

ŚWIĘTOKRZYSKI URZĄD WOJEWÓDZKI w Kielcach Punkt Manekaryjny i Obsługi Klienta	
wysł. dnia	09 09. 2012
L.dz.	zał.
Podpis	

Kielce, 2012-12-05

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz.1055, Nr 116, poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 , Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 92, poz. 753 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106, poz.675, Nr 40, poz.230/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XIX/159/2012 Rady Gminy Bogoria z dnia 26 października 2012r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bogoria – w części określonej w § 7 ust. 5, § 9 ust. 3 zdanie trzecie, § 10 ust. 4 oraz § 12 ust. 2 w zakresie słów „wraz z udokumentowaniem okoliczności opisanych we wniosku” - załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2012r. Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bogoria.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż niektóre postanowienia są sprzeczne z prawem.

Zasady i formy udzielania uczniom pomocy materialnej określają przepisy rozdziału 8a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 roku Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

Ustawodawca określił krąg osób uprawnionych do otrzymywania pomocy materialnej, a także wyodrębnił dwie kategorie tej pomocy: socjalną i motywacyjną. Gminy udzielają świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym w postaci stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego, a ponadto świadczenia pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym w postaci stypendium za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe. Przepisy rozdziału 8a ustawy określają ponadto przesłanki do uzyskania prawa do stypendium i zasiłku oraz formy udzielania tych świadczeń, a także ogólne zasady ustalania ich wysokości. Miesięczna wysokość stypendium musi mieścić się w granicach określonych przez ustawodawcę w art. 90d ust. 9 ustawy.

Świadczenia pomocy materialnej przyznaje wójt, burmistrz, prezydent w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek osób wymienionych w art. 90n ust.2 ustawy lub z urzędu.

Stosownie do art. 90f ustawy o systemie oświaty organem uprawnionym do określenia w regulaminie szczegółowych zasad i trybu udzielania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz sposobu ustalania ich wysokości jest rada gminy.

Decydujące znaczenie dla oceny legalności uchwał podejmowanych przez rady gmin na podstawie przedmiotowego upoważnienia ustawowego ma ustalenie ich charakteru prawnego.

Uchwały określające zasady i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej są prawem powszechnie obowiązującym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu, a ich adresatem jest bliżej nieokreślony krąg podmiotów.

Nie budzi zatem wątpliwości, iż uchwały te stanowią akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uznanie, iż przedmiotowe uchwały należą do aktów prawa miejscowego powoduje określone konsekwencje odnośnie treści tych aktów.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już w ustawie uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przytoczony art. 90f ustawy o systemie oświaty w sposób precyzyjny wyznacza granice prawotwórczych kompetencji rady gminy, stanowiąc, iż organ ten uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa:

- 1 sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego,
- 2 formy w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy,
- 3 tryb i sposób udzielania stypendium,
- 4 tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

W świetle powyższego zastrzeżenia budzi regulacja zawarta w § 7 ust.5 załącznika do uchwały, zgodnie z którym stypendium szkolne może być udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli Wójt Gminy uzna, iż udzielenie stypendium w formie refundacji pieniężnych wydatków lub rzeczowej nie jest celowe.

Cytowany przepis uchwały jest sprzeczny z art. 90d ust. 5 ustawy, w którym wyrażona została zasada, iż stypendium szkolne może zostać udzielone w formie świadczenia pieniężnego tylko wtedy, gdy zachodzą przesłanki określone w tym przepisie tj. organ przyznający stypendium uzna, iż nie jest możliwe udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2 i 4 tego przepisu. O braku celowości udzielania stypendium w formach, o których mowa w art. 90d ust. 2 i 4 ustawy, Wójt może postanowić jedynie w stosunku do słuchaczy kolegiów nauczycielskich,

nauczycielskich kolegów języków obcych i kolegów pracowników służb społecznych.

Zastrzeżenia budzi treść § 9 ust. 3 w zakresie w którym określono wzór wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na przepisy normujące instytucję podania (wniosku) o przyznanie stypendium. Zgodnie z art. 90n ust.1 ustawy o systemie oświaty w sprawach świadczeń pomocy materialnej wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, że postępowanie w sprawach przyznania stypendium toczy się na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Przepis art. 63 § 1 k.p.a. ustanawia zasadę ograniczonego formalizmu co do formy podania dopuszczając jego wnoszenie pisemnie, telegraficznie lub za pomocą telefaksu, poczty elektronicznej, za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu. Organ administracji jest zobowiązany do stworzenia technicznych możliwości wnoszenia podań w sposób wskazany w tej regulacji. „Ograniczony formalizm” oznacza z jednej strony szeroki katalog dostępnych form wnoszenia podań, lecz z drugiej strony dla osiągnięcia skutku, nakazuje zachowanie jednej ze wskazanych w tym przepisie.

Podstawowe elementy jakie powinno zawierać podanie (wniosek) określa art. 63 § 2 k.p.a. Przepis ten stanowi ponadto, iż podanie (wniosek) „powinno czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”. Takim przepisem jest art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który określa elementy, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej.

Jak wynika z przedstawionych regulacji prawnych forma wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej oraz jego obligatoryjne elementy a także załączniki wskazuje ustawa o systemie oświaty oraz Kodeks postępowania administracyjnego.

Rada gminy nie jest zatem upoważniona do ustalanie wzoru wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej.

Zdaniem organu nadzoru wójt gminy może jedynie opracować wzór takiego wniosku jako pomoc dla chętnych chcących skorzystać z gotowego wzoru.

Regulacje zawarte w § 10 ust. 4 załącznika do uchwały również nie znajdują żadnego uzasadnienia prawnego. Wymieniony przepis uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 90n ust. 7 ustawy.

W § 12 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, iż warunkiem przyznania uczniowi zasiłku szkolnego jest złożenie wniosku o przyznanie tego świadczenia wraz z udokumentowaniem okoliczności wskazanych we wniosku.

Rada Gminy stanowiąc prawo w tej części uchwały również przekroczyła zakres delegacji ustawowej określonej w art. 90f ustawy o systemie oświaty.

W ocenie organu nadzoru przyjęcie przez ustawodawcę w art. 90n zasady rozpoznawania wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej w formie decyzji administracyjnej wskazuje jednoznacznie na zastosowanie trybu postępowania administracyjnego z odmiennościami zawartymi we wskazanym przepisie.

Nie można zatem uzależnić przyznawania zasiłku szkolnego od udokumentowania zdarzeń losowych przez osoby składające wniosek. Dokument jest bowiem tylko jednym ze środków dowodowych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. 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.

W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko WSA w Gorzowie Wielkopolskim zawarte w wyroku z dnia 24.03.2010r. II SA/Go 127/10. W orzeczeniu tym Sąd stwierdził, iż ograniczenie wykazania zdarzeń losowych jedynie do dokumentów jak również nałożenie obowiązku ich przedstawienia przez wnioskodawcę jest niedopuszczalne. Należy przede wszystkim zaznaczyć i podkreślić, iż to organ prowadzi postępowanie i na nim spoczywa, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 k.p.a. obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego”.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Bożena Piłko-Torubska