

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.226.2017TDOM

z dnia 6 października 2017 r.

Rada Gminy w Trzebiechowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy w Trzebiechowie z dnia 30 sierpnia 2017 r. Nr XXV/168/2017 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Trzebiechów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2017r. Rada Gminy w Trzebiechowie podjęła uchwałę nr XXV/168/17 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Trzebiechów. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w 8 września 2017r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 90d ust. 5 oraz 90f, 90n ust. 4, 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2016.1943 j.t. ze zm.).

Podstawą prawną podjęcia kwestionowanej uchwały jest przywołany 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 stanowi istotne naruszenie prawa.

W niniejszej sprawie na szczególną uwagę zasługuje pkt 1 art. 90f ustawy, w którym rada gminy została uprawniona do określenia 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. Sposób ustalania wysokości stypendium to kryteria ustalone przez radę gminy, mające wpływ na wysokość stypendium. Konkretną wysokość stypendium w konkretnym przypadku określać będzie każdorazowo organ przyznający stypendium, to jest wójt, kierując się kryteriami ustalonymi przez radę gminy. Zatem właściwa realizacja kompetencji rady gminy powinna wskazywać organowi wykonawczemu sposób ustalania wysokości stypendium zarówno w oparciu o kryterium sytuacji materialnej ucznia, ale również w sytuacji kiedy wystąpią "inne okoliczności", w szczególności takie jak: 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. W badanej uchwale Rada Gminy w Trzebiechowie nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, właśnie w zakresie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego. Mianowicie Rada Gminy w Trzebiechowie dopuściła się zaniechania prawodawczego polegającego na określeniu sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego z pominięciem kryterium "innych okoliczności" o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Rada Gminy w Trzebiechowie w § 6 ust. 6, 7, 8 określiła sposób ustalenia wysokości stypendium szkolnego jednak jedynie przy uwzględnieniu sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin, odwołując się w tym zakresie do kryterium dochodowego ustalane stosownie do art 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej. Rada w tym celu stworzyła mechanizm zaliczania ucznia do jednej z trzech grup dochodowych przypisując dla każdej z nich dopuszczalną wysokość stypendium szkolnego. Rada zaniechała przy tym regulacji dotyczącej sposobu uwzględniania, przy określaniu indywidualnej wysokości stypendium, okoliczności, o których mowa w art. 90d ust.

1 ustawy o systemie oświaty. Opisane zaniechanie stanowi istotne naruszenie prawa, albowiem w praktyce pozbawia organ wykonawczy narzędzi do ustalania w sposób zgodny z ustawą wysokości stypendium szkolnego. Niedopuszczalne jest przy tym pozostawienie regulacji kształtującej wysokość stypendium szkolnego tylko w oparciu o sytuację materialną uczniów, albowiem doprowadziłoby to, z punktu widzenia ustawy o systemie oświaty, do niedopuszczalnej sytuacji, kiedy na wysokość tego świadczenia nie miałyby wpływu okoliczności określone w art. 90d ust. 1 ustawy. Wskazana niezgodność z prawem w sposób w szczególności jaskrawy uwidacznia się w sytuacji zaliczenia uczniów do III grupy dochodowej przewidującej sztywną stawkę stypendium, w takiej sytuacji uczniowie otrzymywaliby stypendium tej samej wysokości, bez względu na fakt występowania w ich rodzinie okoliczności określonych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zatem opisane wadliwe określenie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego uniemożliwia organowi wykonawczemu uwzględnienia kryterium ustawowego, tj. "innych okoliczności", w celu zróżnicowania wysokości przyznanego stypendium, to z kolei stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Istotnie narusza prawo także §5 ust. 1 pkt 5 uchwały regulujący warunki udzielenia stypendium szkolnego w formie świadczenia pieniężnego. Otóż w tym zakresie zastosowanie ma art. 90d ust. 5 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym, stypendium szkolne może być także udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2, a w przypadku uczniów szkół ponadpodstawowych także w formie, o której mowa w ust. 4, nie jest możliwe, natomiast w przypadku słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3, udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2 i 4, nie jest celowe. Tymczasem Rada Gminy w Trzebiechowie w sposób nieuprawniony zmodyfikowała przywołaną powyżej ustawową zasadę udzielania stypendium w formie świadczenia pieniężnego. Modyfikacja polega na rozszerzeniu - w porównaniu z regulacją ustawową - przypadków stosowania pieniężnej formy stypendium. Taki zabieg legislacyjny stanowi istotne naruszenie art. 90d ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Istotnie narusza prawo także §7 ust. 2, §16 ust. 1 albowiem ograniczają krąg podmiotów uprawnionych do składania wniosku o przyznanie stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego. Zgodnie bowiem z art. 90n ust. 2 ustawy o systemie oświaty podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku o pomoc materialną o charakterze socjalnym (którą stanowią stypendium i zasiłek szkolny - art. 90c ust. 2) nie są jedynie rodzic, pełnoletni uczeń i dyrektor szkoły, ale także kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2 ustawy.

W §9 Rada Gminy Trzebiechów uregulowała elementy wniosku o stypendium szkolne oraz rodzaje dokumentów które powinny zostać do niego załączone. Należy tu zauważyć, że art. 90n ustawy o systemie oświaty reguluje kompleksowo kwestie w zakresie składania wniosków. Dlatego też wskazane postanowienie uchwały stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia wynikającego z art. 90f ustawy o systemie oświaty. Ponadto w art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawa o systemie oświaty nakazuje uzasadnić przesłanki przyznania stypendium i potwierdzić to zaświadczeniem albo oświadczeniem o dochodach. W przypadku zaś 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. Żądanie jakichkolwiek innych dokumentów jako elementów wniosku nie znajduje potwierdzenia w ustawie. Należy także mieć na uwadze, że zgodnie z art. 75 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Należy również mieć na względzie, że określenie wzoru wniosku (jak uczyniła to Rada w Załączniku nr 2 do uchwały) 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 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. Teważenia mają odpowiednie zastosowanie także do wniosku o udzielenie zasiłku szkolnego, stanowiącego Załącznik nr 3 do uchwały.

Także §10 uchwały w zakresie w jakim przewiduje realizację stypendium szkolnego poprzez jedynie refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków narusza prawo. Organ nadzoru wskazuje, że istota udzielenia stypendium szkolnego sprowadza się do tego, że pomoc ta nie może być uzależniona od konieczności uprzedniego kredytowania przez ubiegającego się o nią ucznia. Pokrycie kosztów powinno nastąpić również w sposób bezpośredniej zapłaty na rzecz podmiotu udzielającego uczniowi świadczenia, objętego tą formą pomocy bądź też w sposób uzgodniony z wnioskodawcą, co w takim przypadku nie wyklucza właśnie możliwości refundacji poniesionych uprzednio przez niego wydatków. Skoro zaś §10 ust. 1-3 uchwały przewiduje udzielenie stypendium wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90f pkt 2 ustawy o systemie oświaty, nakazujący uwzględnić potrzeby uczniów zamieszkujących gminę (wyrok WSA w Gliwicach sygn. akt IV SA/GI 893/12).

W ramach powyższej delegacji z art. 90f ustawy o systemie oświaty nie mieści się również uregulowanie zawarte w § 12 regulaminu, które nakłada na wnioskodawców obowiązek informowania o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego. Z art. 90f ustawy w żaden sposób nie wynika uprawnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nałożenia na wnioskodawcę jakichkolwiek obowiązków informacyjnych. Taki obowiązek wynika natomiast z art. 90o ustawy o systemie oświaty.

Za zgodne z prawem nie można również uznać postanowień § 13 uchwały przewidujących cofnięcie lub wstrzymanie stypendium szkolnego w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego. Rada określając przypadki utraty prawa do otrzymania stypendium szkolnego oraz tryb cofnięcia stypendium działała bez podstawy prawnej. W ramach delegacji zawartej w art. 90f ustawy o systemie oświaty, nie mieści się określenie procedury związanej ze zwrotem i ściąganiem należności z tytułu nienależnie pobranego stypendium szkolnego, oraz trybem orzekania w tym zakresie - co rada uczyniła w §13 ust. 2 oraz §14 uchwały.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i
Kontroli

Teresa Kaczmarek