



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 26 sierpnia 2013 r.

Poz. 4773

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 83/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Henryk Ożóg  
Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński  
Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska (spr.)

Protokolant

Agnieszka Figura

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 22 maja 2013 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na załącznik do uchwały Rady Gminy Mietków  
z dnia 29 października 2012 r. nr XXII/105/2012

w przedmiocie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Mietków

- I. stwierdza nieważność zaskarżonego załącznika w zakresie § 5 ust. 3, § 8 ust. 1 we fragmencie „na podstawie oryginałów (lub poświadczonych za zgodność z oryginałem) rachunków i faktur dotyczących dofinansowanych kosztów zakupów lub opłat”, § 9 ust. 3 oraz § 13 ust. 3,**
- II. orzeka, że w części określonej w pkt 1 zaskarżony załącznik nie podlega wykonaniu,**
- III. zasądza na rzecz Wojewody Dolnośląskiego od Gminy Mietków kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na załącznik do uchwały Rady Gminy Mietków z dnia 29 października 2012 r. nr XXII/105/2012 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Mietków, domagając się stwierdzenia nieważności: § 5 ust. 3, § 8 ust. 1 we fragmencie „na podstawie oryginałów (lub poświadczonych za zgodność z oryginałem) rachunków i faktur dotyczących dofinansowania kosztów zakupów lub opłat” oraz § 9 ust. 3 oraz § 13 ust. 3 tegoż załącznika. W ocenie organu nadzoru § 5 ust. 3 załącznika do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 90f oraz art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Z kolei § 8 ust. 1 we fragmencie „na podstawie przedłożonych oryginałów faktur, rachunków i innych dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej potwierdzających poniesienie wydatków wraz z dowodami zapłaty” oraz § 13 ust. 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej dalej „k.p.a”, w związku z art. 90f ustawy o systemie oświaty. Natomiast § 9 ust. 3 załącznika do uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 90n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty.

Organ nadzoru wskazał, że podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały był 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.”

W § 4 ust. 1 zakwestionowanego załącznika Rada wskazała okoliczności, których skala występowania w rodzinie ma mieć wpływ na wysokość stypendium, zaś w § 5 ust. 2 podzieliła uczniów ubiegających się o uzyskanie stypendium na trzy grupy w zależności od miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia, w odniesieniu od wysokości tego dochodu została ustalona dolna i górna granica wysokości stypendium. Z kolei w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały ustalono, że: „W przypadku, gdy liczba osób spełniających kryteria określone w ust. 2 jest większa niż liczba stypendiów do rozdysponowania pierwszeństwo w uzyskaniu stypendium mają uczniowie zaliczeni do I grupy, w rodzinie których występują inne okoliczności wymienione w § 4 ust. 1.

W ocenie Wojewody treść § 5 ust. 3 regulaminu nie znajduje podstawy w normie kompetencyjnej wyrażonej w art. 90f ustawy o systemie oświaty. Przepisem tym wprowadzono regulację, która z kręgu osób uprawnionych do otrzymania stypendium szkolnego z mocy ustawy o systemie oświaty, wyodrębnia węższą grupę adresatów w przypadku wystąpienia dysproporcji między ilością osób ubiegających się o przyznanie świadczenia a „liczbą stypendiów do rozdysponowania”. Dla wyszczególnienia tej grupy posłużono się kryterium uwzględniającym łączne wystąpienie dwóch przesłanek: pochodzenia uprawnionych z rodzin o najniższych dochodach (wskazanych w § 5 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały) oraz występowania w rodzinie okoliczności, opisanych w § 4 ust. 1 regulaminu (występujące w rodzinie bezrobocie, obecność osób niepełnosprawnych, występowanie ciężkiej lub długotrwałej choroby, wielodzietność w rodzinie, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, występowanie alkoholizmu lub narkomanii, gdy rodzina jest niepełna, wystąpienie zdarzenia losowego). Zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych ma charakter potencjalny i następuje w razie braku wystarczających środków na zaspokojenie potrzeb wszystkich osób uprawnionych w świetle ustawy o systemie oświaty. Tymczasem kryteria uprawniające ucznia do otrzymania stypendium szkolnego określone zostały w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, wedle którego „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.” Zgodnie z art. 90d ust. 7 powołanej wyżej ustawy: „Miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia uprawniająca do ubiegania się o stypendium szkolne nie może być większa niż kwota, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.”. Ustawodawca wskazał zatem, że uczniom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i spełniającym określone kryterium dochodowe

przysługuje prawo do pomocy w formie stypendium szkolnego, którego wysokość może być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia i innych okoliczności leżących u podstaw jego trudnej sytuacji materialnej. Zdaniem organu nadzoru przesłanki warunkujące powstanie uprawnienia do otrzymania świadczenia w formie stypendium szkolnego określone zostały w sposób wyczerpujący. Natomiast ograniczenie w drodze uchwały uprawnień jednostki przyznanych mocą ustawy, musi znajdować oparcie w wyraźnym upoważnieniu ustawowym, zaś zaskarżona regulacja § 5 ust. 3 wydana została bez takiego upoważnienia.

Z kolei w § 8 ust. 1 załącznika uchwały wynika, że stypendia będą przekazywane: „na podstawie oryginałów (lub poświadczonych za zgodność z oryginałem) rachunków i faktur dotyczących dofinansowania kosztów zakupów lub opłat”, a w § 13 ust. 3 regulaminu wskazano, że „w przypadku niedostarczenia dokumentów stanowiących podstawę wypłaty stypendium w formie pokrycia kosztów udziału ucznia w zajęciach edukacyjnych, o których mowa w § 7 ust. 1 regulaminu, Kierownik GOPS wydaje decyzje o wygaśnięciu decyzji przyznającej stypendium, w trybie art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego.” W ocenie Wojewody Dolnośląskiego Rada Gminy bez wyraźnej podstawy prawnej wprowadziła ograniczenia dowodowe w zakresie wykazania przez podmiot ubiegający się o stypendium lub zasiłek swojej trudnej sytuacji materialnej. Stwierdzenia takie będą powodować, że możliwości ubiegania się o pomoc materialną będą pozbawione osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, które będą w stanie wykazać, że poniosły podlegające refundacji koszty, lecz nie będą dysponować określonymi dokumentami.

Organ nadzoru wskazał, że stosownie do art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, że procedura przyznawania stypendiów odbywa się zgodnie z przepisami k.p.a. Tym samym powyższe regulacje Regulaminu stanowią również naruszenie art. 75 § 1 k.p.a. poprzez wprowadzenie ograniczeń w zakresie dowodzenia określonego stanu faktycznego. Jakiegokolwiek bowiem ograniczenia ustalonego w art. 75 k.p.a. zakresu środków dowodowych muszą mieć wyraźną podstawę w przepisie rangi ustawowej. Natomiast w sytuacji, gdy takie ograniczenia są ustanawiane w drodze aktów niższego rzędu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, nie są one wiążące. Ustalenie zatem, bez wyraźnej podstawy zawartej w ustawie, że pewne fakty mogą być udowodnione wyłącznie za pomocą ściśle określonych dowodów jest sprzeczne z art. 75 k.p.a. Ponadto Wojewoda przywołał art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty, według którego świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Mocą ust. 2 tego artykułu rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w powyższych sprawach, co też uczyniono w badanej uchwale. Zatem tylko te organy posiadają uprawnienia w zakresie swobodnej oceny dowodów przedłożonych w sprawie. Od ich oceny będzie zależeć, czy dany dowód potwierdza istnienie faktów stanowiących podstawę do przyznania stypendium czy też nie. Dlatego też rada gminy poprzez wprowadzenie ograniczenia w zakresie środków dowodowych nie tylko naruszyła przyznane jej upoważnienie ustawowe, ale również wkroczyła w kompetencje organu wyznaczonego do prowadzenia postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. W tym zakresie Wojewoda powołał się na pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r. sygn. IV SA/Wr 173/09 „według którego na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty rada nie jest upoważniona do regulowania instytucji postępowania administracyjnego. Do takich regulacji musi być wyraźne wskazanie w przepisie upoważniającym, w jakim zakresie można wprowadzić dodatkowe elementy postępowania administracyjnego. Przepis art. 90f ustawy o systemie oświaty takiego wskazania nie zawiera. Tryb i sposób wypłacania zasiłku i stypendium to nie tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium. Chodzi tu jedynie o techniczne uwarunkowania przyznania stypendium (np. w jaki sposób i w jakim trybie zostanie udzielone stypendium w formie rzeczowej)”. Natomiast stanowiąc Regulamin w omawianym zakresie przedmiotowym, Rada nie może wykraczać poza wymagania określone przepisami powszechnie obowiązującego prawa ani stanowić norm sprzecznych z ustawą.

Końcowo organ nadzoru podniósł, że § 9 ust. 3 załącznika uchwały wskazano, co należy załączyć do wniosku o udzielenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Tymczasem obligatoryjne elementy, które powinien zawierać taki wniosek ustanowił sam ustawodawca w art. 90 n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty. Rada Gminy zmodyfikowała wskazany przepis ustawy poprzez pominięcie większości wymaganych przez ustawodawcę danych (między innymi: wskazanie pożądanej formy świadczenia pomocy materialnej innej niż forma pieniężna). Ponadto zgodnie z art. 90n ustawy o systemie oświaty 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, tymczasem § 9 ust. 3 załącznika uchwały Rada

przewidziała możliwość składania wyłącznie zaświadczenia o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy w Mietkowie uznała jej zasadność w całości i wniosła o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Na wstępie w związku ze sformułowanym w odpowiedzi na skargę wnioskiem o umorzenie postępowania wobec uznania przez Radę Gminy w Mietkowie zasadności skargi wyjaśnić należy, że z uwagi na funkcjonowanie w obrocie prawnym załącznika będącego przedmiotem skargi nadal istnieje przedmiot sporu, co wyklucza twierdzenie o bezprzedmiotowości postępowania z przyczyn przedmiotowych. Dodać należy, że również wyeliminowanie przez organ uchwałodawczy z obrotu prawnego zakwestionowanego załącznika przed lub w trakcie postępowania sądowo-administracyjnego, nie oznaczałoby bezprzedmiotowości tego postępowania, albowiem nie można w takim przypadku wykluczyć tego, że mógł on już wywołać określone skutki prawne. Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270) sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej i stosują środki przewidziane w ustawie. Kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego – art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy. Ani powołana na wstępie ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) dalej u.o.s.g. nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu gminy z przepisami prawa. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawy, materialnoprawny lub procesowoprawy charakter. Natomiast akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zatem przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o własności, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, bądź wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjętego aktu.

Z kolei przepis art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub na akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tego aktu lub uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Podstawę materialno-prawną przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 90f ustawy o systemie oświaty, według którego 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”.

Przytoczony przepis zawiera więc delegację dla gminy do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP. Regulamin jest więc źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i jako taki podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowiąc wspomniany regulamin rada gminy nie może wykraczać poza wymagania określone przepisami powszechnie obowiązującego prawa ani stanowić norm sprzecznych z ustawą. Nie mieści się to w pojęciu „trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego”. Ustawodawca nakładając na radę gminy obowiązek uchwalenia

regulaminu, określił zatem jego treść, obligując radę gminy do uregulowania zasad i trybu udzielania stypendium szkolnego. Przy czym użyty w art. 90f zwrot „w szczególności” należy rozumieć jako wyznaczenia granic, w ramach których rada gminy może kształtować sposób ustalenia wysokości stypendium, formy jego udzielania oraz tryb i sposób udzielenia stypendium szkolnego. Oznacza to, że poprawnie sporządzony regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów danej gminy powinien regulować przynajmniej kwestie wskazane przez ustawodawcę w powołanym wyżej przepisie, mając dodatkowo na uwadze przepisy szczególne odnoszące się do kwestii pomocy materialnej dla uczniów oraz przepisy procedury administracyjnej.

Jednym z takich przepisów szczególnych jest art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, do którego odsyła norma kompetencyjna z art. 90f ust. 1 tej ustawy. Według art. 90d ust. 1 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.

Wypełniając wskazaną normę kompetencyjną Rada Gminy w Mietkowie w § 4 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały wskazała okoliczności, których skala występowania w rodzinie ma mieć wpływ na wysokość stypendium. Zaś w § 5 ust. 2 zakwestionowanego załącznika Rada podzieliła uczniów ubiegających się o uzyskanie stypendium na trzy grupy w zależności od miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia, w odniesieniu od wysokości tego dochodu została ustalona dolna i górna granica wysokości stypendium. Z kolei w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiono, że: „W przypadku, gdy liczba osób spełniających kryteria określone w ust. 2 jest większa niż liczba stypendiów do rozdysponowania pierwszeństwo w uzyskaniu stypendium mają uczniowie zaliczeni do I grupy, w rodzinie których występują inne okoliczności wymienione w § 4 ust. 1”. Nie budzi wątpliwości, że w cytowanym wyżej przepisie art. 90f ustawy o systemie oświaty ustawodawca nie upoważnił organu gminy do modyfikowania ustawowej regulacji dotyczącej stypendium szkolnego w zależności od środków finansowych będących w dyspozycji danej gminy.

Trafnie zatem organ nadzoru podniósł, że ograniczenie w drodze uchwały uprawnień jednostki przyznanym mocą ustawy, musi znajdować oparcie w wyraźnym upoważnieniu ustawowym, zaś regulacja § 5 ust. 3 załącznika do zaskarżonej uchwały wydana została bez takiego upoważnienia. Natomiast ograniczenie przesłanek otrzymania stypendium szkolnego stanowi istotne naruszenie art. 90d ust. 1 w związku z art. 90f ustawy o systemie oświaty, gdyż rada gminy nie ma ustawowej legitymacji do tworzenia kryteriów prowadzących do gradacji ustawowego prawa do otrzymania stypendium szkolnego. Kwestie te zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy o systemie oświaty (art. 90d ust. 7, 8, 9). Wprowadzenie regulacji zwięzającej regulację ustawową w zakresie praw jednostki jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy przewiduje to przepis rangi ustawowej.

Zasadnie również Wojewoda wywodzi, że § 8 ust. 1 załącznika uchwały, według którego stypendia będą przekazywane: „(...)na podstawie oryginałów (lub poświadczonych za zgodność z oryginałem) rachunków i faktur dotyczących dofinansowania kosztów zakupów lub opłat” narusza art. 75 § 1 k.p.a. poprzez wprowadzenie ograniczeń w zakresie dowodzenia określonego stanu faktycznego. Z przepisu art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty wynika, że w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Ma zatem rację organ nadzoru, kiedy twierdzi, że procedura przyznawania stypendiów odbywa się zgodnie z przepisami k.p.a., co oznacza, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Wobec tego uregulowanie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów pozostaje w sprzeczności z art. 75 k.p.a. Natomiast gdy takie ograniczenia są ustanawiane w drodze aktów niższego rzędu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego dotknięte są wadą nieważności.

Ma również rację Wojewoda, kiedy wywodzi, że rada gminy poprzez wprowadzenie ograniczenia w zakresie środków dowodowych nie tylko naruszyła przyznane jej upoważnienie ustawowe, ale również wkroczyła w kompetencje organu wyznaczonego do prowadzenia postępowania w sprawach o przyznanie

świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Zgodnie bowiem z art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Według ust. 2 tego artykułu rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w powyższych sprawach, co też uczyniono w badanej uchwale. Oznacza to, że tylko te organy posiadają uprawnienia w zakresie swobodnej oceny dowodów przedłożonych w sprawie i wyłącznie w ich gestii pozostaje ocena, czy określony dowód potwierdza zaistnienie okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę do przyznania stypendium. Dlatego też z przyczyn, o których była mowa wyżej przewidziane w § 13 ust.3 badanego załącznika konsekwencje niedostarczenia dokumentów stanowiących podstawę wypłaty stypendium nie znajdują upoważnienia ustawowego. Zważywszy, że tryb postępowania administracyjnego i katalog rozstrzygnięć organu reguluje kodeks postępowania administracyjnego.

Należy również zaakceptować stanowisko i argumentację organu nadzoru co do niezgodności § 9 ust. 3 załącznika uchwały z art. 90n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty. W § 9 ust. 3 zakwestionowanego załącznika określono co powinien zawierać wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym, a mianowicie powinno być dołączone zaświadczenia lub oświadczenia o wysokości dochodów netto zamieszkujących wspólnie z uczniem, z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a w przypadku ubiegania się o stypendium szkolne przez ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia lub oświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Tymczasem w przepisie art. 90 n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty ustawodawca wskazał, że 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,
- 4/ pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna ( ust.4).

Przy czym 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. W przytoczonym przepisie ustawodawca zawarł zatem obligatoryjne elementy, które powinien zawierać taki wniosek.

Trafnie zauważa organ nadzoru, że Rada Gminy zmodyfikowała cytowany wyżej przepis rangi ustawowej poprzez pominięcie większości wymaganych przez ustawodawcę danych, w tym między innymi wymogu wskazania pożądanej formy świadczenia pomocy materialnej innej niż forma pieniężna. Ponadto zgodnie z art. 90n ustawy o systemie oświaty 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, tymczasem § 9 ust. 3 załącznika uchwały Rada przewidziała możliwość składania wyłącznie zaświadczenia o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Trafna jest zatem konstatacja organu nadzoru, że wprowadzony w akcie prawa miejscowego wymóg załączenia do wniosku o przyznanie świadczenia pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym zaświadczenia lub oświadczenia o wysokości dochodów netto zamieszkujących wspólnie z uczniem, z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a w przypadku ubiegania się o stypendium szkolne przez ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia lub oświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, stanowi istotne naruszenie art. 90n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty oraz art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Żaden bowiem z przepisów prawa nie upoważnia Rady do zawężenia wymogów w zakresie sposobu wykazywania faktu korzystania przez ucznia i jego rodziców ze świadczeń pomocy społecznej.

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Natomiast realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Wymaga także podkreślenia, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Niedopuszczalne jest więc dokonywanie wykładni rozszerzającej

przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W konsekwencji oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Rekapitułując powyższe i oceniając w takim kontekście przedmiotowy załącznik Wojewódzki Sąd Administracyjny podziela stanowisko organu nadzoru, że kwestionowane postanowienia tegoż załącznika podjęto z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Stwierdzenie powyższego obligowało Sąd na podstawie przepisu art. 147 § 1 i art. 152 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do orzeczenia jak w pkt I i II sentencji.