



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 1 września 2023 r.

Poz. 7940

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.441.2023.6 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 sierpnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność § 8, § 9 ust. 2 w zakresie wyrazów: ", stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu"; § 9 ust. 3, części III załącznika nr 1 do Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Czermin w zakresie wyrazów: "Świadczenie pieniężne, w szczególności uzasadnionych przypadkach. Uzasadnienie wniosku o świadczenie pieniężne: ..." oraz załącznika nr 2 do Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Czermin w zakresie wyrazów: "Do wniosku należy dołączyć: 1. Dokument potwierdzający wystąpienie zdarzenia losowego" załącznika nr 1 do uchwały nr LVI/295/23 Rady Gminy Czermin z dnia 17 lipca 2023 r. w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Czermin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 17 lipca 2023 r. Rada Gminy Czermin podjęła uchwałę nr LVI/295/23 w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Czermin, dalej jako: "uchwała". Załącznik nr 1 do uchwały stanowi Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Czermin, dalej jako: "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 14a, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r poz. 40 ze zm.) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2022r. poz. 2230)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 lipca 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Uchwała została podjęta na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230), dalej jako: „u.s.o.”, 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”.

Analiza treści art. 90f u.s.o. prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, które winny być w takim regulaminie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje, iż uchwalany regulamin obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 90f pkt 1-4 u.s.o. Jednocześnie rada może unormować w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 90f u.s.o. także inne sprawy niż wymienione w pkt 1-4 tego przepisu, co jednak nie oznacza pełnej dowolności w zakresie ustalania regulaminu udzielania pomocy materialnej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W świetle powyższego za niezgodne z prawem należy uznać postanowienia § 8 Regulaminu dotyczące utraty prawa do otrzymania stypendium szkolnego. Zgodnie z tym przepisem "Stypendium szkolne wstrzymuje się lub cofa w przypadku ustania przyczyny, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego". Należy bowiem uznać, iż rada określając przypadki utraty prawa do otrzymania stypendium szkolnego działała bez podstawy prawnej. Należy mieć bowiem na uwadze, iż w ramach delegacji zawartej w art. 90f u.s.o., nie mieści się określenie kryteriów cofnięcia / wstrzymania stypendium szkolnego (vide: wyroki WSA w Poznaniu: z 24 czerwca 2020 r., IV SA/Po 96/20 i 5 września 2018 r., IV SA/Po 518/18 - CBOSA). Ponadto powyższą materię uregulował już ustawodawca mocą art. 90o ust. 4 u.s.o.

Z § 6 ust. 2 Regulaminu wynika, że: "Wniosek [o przyznanie stypendium szkolnego - przyp. wł.] może być złożony na formularzu określonym w załączniku nr 1 do Regulaminu lub bez wykorzystania formularza, z zachowaniem wszystkich elementów wniosku, o których mowa w art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty". Natomiast § 9 ust. 2 Regulaminu stanowi, że: "Warunkiem ubiegania się przez ucznia o przyznanie zasiłku szkolnego jest złożenie wniosku w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Czerminie, 63-304 Czermin 47, stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu".

W ocenie organu nadzoru rada nie posiada kompetencji do określenia - jako jedynie obowiązujących, obligatoryjnych - wzorów wniosków o przyznanie stypendium szkolnego oraz zasiłku szkolnego. Wyrażonego upoważnienia w tym zakresie nie zawiera przepis art. 90f u.s.o. Ponadto zagadnienia związane ze składaniem wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej zostały kompleksowo unormowane w art. 90n u.s.o. W przepisie tym przesądzono o przyznawaniu świadczeń pomocy materialnej w formie decyzji administracyjnej (ust. 1), jak również określono kto może uruchomić takie postępowanie (ust. 2 i 3), jakie wymogi winien spełniać wniosek (ust. 4-5a) i w jakich terminach należy go składać (ust. 6 i 7).

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, iż § 9 ust. 2 w zakresie wyrazów: "stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu" Regulaminu został podjęty z istotnym naruszeniem art. 90f w zw. z art. 90n ust. 4 u.s.o.

W niniejszej sprawie szczególnie istotne znaczenie ma przepis art. 90n ust. 4 u.s.o., zgodnie z którym: „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”.

Rozpatrując legalność uchwały podjętej na podstawie art. 90f u.s.o., w kontekście art. 90n ust. 4 u.s.o., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 11 marca 2020 r. (III SA/Łd 1056/19; CBOSA) stwierdził, że: „Ustawa o systemie oświaty nie zawiera (...) szczególnych wymagań formalnych jakie powinien spełniać wniosek, poza wyżej wymienionymi. W świetle powołanego przepisu zarówno burmistrz miasta jak i inny organ nie jest uprawniony do określenia wzoru wniosku bądź opracowania formularza, który powinien wypełnić ubiegający się o świadczenie. Wzór może spełniać jedynie rolę pomocniczą bądź informacyjną z wykluczeniem roli obowiązującej”.

Organ nadzoru, podziela powyższe stanowisko i wyraża przekonanie, że nawet w przypadku uchwalenia przez radę fakultatywnego wzoru wniosku o przyznanie stypendium szkolnego lub wniosku o przyznanie

zasiłku szkolnego (jako świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym), wzór ten nie może pozostawać w sprzeczności z przepisami rangi ustawowej.

Analiza treści badanej uchwały nie wskazuje, aby określony w załączniku nr 1 do Regulaminu wzór wniosku był obligatoryjny (rada stwierdza w § 6 ust. 2 Regulaminu, że wzór jest fakultatywny). Jednakże, w ocenie organu nadzoru, nie został on opracowany zgodnie z treścią art. 90n i innymi przepisami u.s.o. W części trzeciej wzoru wniosku o przyznanie stypendium szkolnego wskazano bowiem formy pomocy, której dotyczy wnioski, przy czym wnioskowane formy należy wybrać poprzez "zakreślenie odpowiedniej pozycji". Jako ostatnią z pozycji przewidziano „Świadczenie pieniężne” (z zastrzeżeniem, że ta forma pomocy jest możliwa do udzielenia w szczególnie uzasadnionych przypadkach), co w ocenie organu nadzoru, stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 90n ust. 4 pkt 4 u.s.o. Przepis ten wymaga, aby wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawierał w szczególności „pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna”. Regulacja ta jest skorelowana z postanowieniami art. 90d u.s.o., z których wynika, że podstawowymi formami udzielania stypendium szkolnego są: całkowite lub częściowe pokrycie kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą (ust. 2 pkt 1), pomoc rzeczowa o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakup podręczników (ust. 2 pkt 2) oraz całkowite lub częściowe pokrycie kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania (ust. 4). Stosownie natomiast do regulacji z ust. 5: „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”. Tym samym uznać należy, że o udzieleniu stypendium szkolnego w formie świadczenia pieniężnego decyduje nie wnioskodawca, lecz organ przyznający stypendium, po stwierdzeniu istnienia przesłanek, o których mowa w art. 90d ust. 5 u.s.o.

Ponadto, rada w § 9 ust. 3 Regulaminu przewidziała konieczność załączenia do wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego dokumentu potwierdzającego wystąpienie zdarzenia losowego. Analogicznie, wymóg taki został przewidziany w końcowej części załącznika nr 2 do Regulaminu, stanowiącego wzór wniosku o przyznanie zasiłku szkolnego.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje stanowią istotne naruszenie prawa, tj. art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej jako: "k.p.a.") i art. 77 § 1 k.p.a. W świetle art. 75 § 1 k.p.a. dokument jest tylko jednym ze środków dowodowych przewidzianych w k.p.a., natomiast stosownie do art. 77 § 1 k.p.a., to na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 4 marca 2010 r. (IV SA/Po 1016/09, LEX nr 606016): "Ustawodawca upoważnił bowiem gminy do określenia «trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego» (art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty). W takim kontekście upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego należy rozumieć jako pozwalające na zróżnicowanie trybu i sposobu udzielania zasiłków w zależności od charakteru niektórych, szczególnych zdarzeń losowych. W żadnym razie gmina nie może jednak nakładać na wnioskodawcę obowiązku udokumentowania zdarzenia losowego. Nakładanie takiego obowiązku byłoby bowiem sprzeczne z art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty, określającym co powinien w szczególności zawierać wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Jedynym dokumentem, jaki ww. przepis nakazuje załączyć, jest zaświadczenie o dochodach. Treść tego przepisu zdaniem Sądu nie powinna być interpretowana w tym kierunku, aby nałożyć na stronę wymaganie dołączenia do wniosku określonych dokumentów na dowód wymienionych w nim okoliczności. Stosowanie wykładni rozszerzającej i dalsze żądanie od wnioskodawcy innych jeszcze dokumentów uznać należy więc za sprzeczne z wyraźnym brzmieniem ustawy jak i z ogólną zasadą postępowania administracyjnego, zgodnie z którą to na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.)".

Mając na uwadze powyższe, konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 9 ust. 3 Regulaminu, a także załącznika nr 2 do Regulaminu w zakresie wyrazów: "Do wniosku należy dołączyć: 1. Dokument potwierdzający wystąpienie zdarzenia losowego".

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

**Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:

Rada Gminy Czermin

Wójt Gminy Czermin