



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 9 października 2017 r.

Poz. 6480

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.474.2017.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 października 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XXXIII/260/2017 Rady Gminy Blizanów z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Blizanów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Blizanów podjęła uchwałę nr XXXIII/260/2017 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Blizanów.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 września 2017 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:

W toku badania legalności uchwały nr XXXIII/260/2017 organ nadzoru stwierdził, że uchwała Rady Gminy Blizanów z dnia 30 sierpnia 2017 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałym na terenie Gminy Blizanów będącego załącznikiem do uchwały nr XXXIII/260/2017 (zwanego dalej „Regulaminem”) był art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.). Zgodnie z treścią tego artykułu, 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 ustawy o systemie oświaty prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia ustawowego. 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 regulaminie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany regulamin obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 90f cyt. ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę legalności podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 90f ustawy o systemie oświaty zauważyć trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść regulaminu. Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podjmując 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 z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektywy wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Naruszenie obowiązku wyczerpującego uregulowania materii przekazanej - na podstawie upoważnienia ustawowego - do regulacji w akcie prawa miejscowego jest rodzajową postacią zaniechania prawodawczego. Polega ono na pominięciu w akcie prawa miejscowego - wbrew prawnemu obowiązkowi wynikającemu z normy kompetencji prawotwórczej - niektórych spośród wymaganych przez prawo elementów, na "niezupełności" aktu prawa miejscowego bądź też - innymi słowy - na wprowadzeniu przez akt prawa miejscowego, mimo istnienia w tym zakresie odmiennego obowiązku, unormowania niepełnego, fragmentarycznego, niekompletnego pod względem podmiotowym lub przedmiotowym. Jeżeli zatem akt prawa miejscowego, zawierający fragmentaryczną (w stosunku do zakresu spraw przekazanych do unormowania w upoważnieniu ustawowym) regulację prawną jest dotknięty tego rodzaju wadą powinien zostać usunięty z porządku prawnego. W demokratycznym państwie prawnym nie do zaakceptowania jest bowiem stan, w którym obowiązywałoby prawo, którego szeroko rozumiana "realizacja" (wykonywanie i stosowanie) byłaby niemożliwa.

Za niedopuszczalną modyfikację przepisu rangi ustawowej należy uznać treść § 3 ust. 1 pkt 3 omawianego regulaminu. Zgodnie z treścią tego przepisu stypendium szkolne może być udzielane w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania w odniesieniu do uczniów szkół ponadgimnazjalnych, słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych (...). Ustawodawca w art. 90d ust. 4 ustawy o systemie oświaty przewiduje udzielenie stypendium szkolnego w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania, niemniej ta forma może być kierowana jedynie do uczniów szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych. Rozszerzając wachlarz adresatów tego przepisu rada wykroczyła poza przyznane jej kompetencje.

Za niezgodne z treścią art. 90d ust. 2 pkt 2 ustawy należy uznać treść § 3 ust. 1 pkt 2 lit. f. Rada w § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu postanowiła bowiem, iż stypendium szkolne może być udzielone w formie całkowitego lub częściowego pokrycia 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 (kolonie, zielone szkoły, wyjazdy do teatru, muzeum, na basen, wycieczki edukacyjne, kursy języków obcych i itp.). Natomiast w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. f w skład „pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym” ujęto płatne zajęcia pozalekcyjne o charakterze edukacyjnym, rozwojowym: korepetycje, kursy nauki języków obcych, informatyki, zajęcia sportowe, nauka tańca, nauka gry na instrumentach muzycznych, nauka śpiewu, zajęcia na basenie. W ocenie organu nadzoru wyżej wymienione „aktywności” nie mogą być zaliczone do pomocy rzeczowej, nie mają bowiem takiego charakteru. Wyżej wymienione elementy co najwyżej mogłyby wchodzić w skład formy wymienionej w § 3 ust. 1 pkt 1 tj. całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, niemniej trzeba mieć na uwadze, iż zajęcia te muszą wykraczać poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania bądź być zajęciami

edukacyjnymi realizowanymi poza szkołą. Do tej formy udzielenia stypendium tj. „pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym” nie można również zaliczyć biletów miesięcznych za dojazd ucznia do szkoły poza miejscem zamieszkania.

Ta forma pomocy nie ma bowiem charakteru pomocy rzeczowej oraz charakteru czysto edukacyjnego. Nadto należy zauważyć, iż ustawodawca w art. 90d ust. 4 przewidział, iż stypendium szkolne może być udzielane także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania niemniej ta forma pomocy może dotyczyć jedynie uczniów szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3 tego artykułu. Tym samym Rada dokonała bezpodstawnej modyfikacji przepisu rangi ustawowej czym przekroczyła przyznane jej kompetencje.

Nieprawidłowo został również sformułowany § 3 ust. 1 pkt 6 Regulaminu, w którym wskazano, iż świadczenie pieniężne przyznane decyzją zostaje wypłacone na podstawie listy płac po przedstawieniu faktur, rachunków, zaświadczeń, oświadczeń itp. Z powołanej regulacji wynika, iż stypendium realizowane jest poprzez zwrot w formie gotówkowej (refundację) poniesionych przez ucznia kosztów – po przedłożeniu organowi przyznającemu stypendium dowodu zapłaty (faktura, rachunek). Należy podkreślić, iż pomoc udzielana na podstawie przepisów art. 90d ustawy o systemie oświaty ma charakter bezpośredni, nie może być zatem uzależniona od uprzedniej zapłaty przez wnioskodawcę kosztów zakupionych usług lub rzeczy, ponieważ brak w tym zakresie podstawy prawnej. Oznacza to, że rada gminy nie może ustalać w regulaminie udzielania pomocy materialnej, że będzie refundowała wydatki poniesione przez ucznia na podstawie przedłożonych dokumentów - jeżeli refundacja ta wprowadzana jest na zasadzie wyłączności. Taki sposób udzielania stypendiów jest niezgodny z formą pomocy określoną w art. 90d ust. 2 - 5 ustawy o systemie oświaty. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/GI 894/12) oraz z 1 sierpnia 2013 r. (sygn. Akt IV SA/GI 893/12): „Stypendium ma być udzielone uczniowi w celu umożliwienia poniesienia wydatków, gdyż zwraca się o taką pomoc właśnie z tego powodu, że znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i nie dysponuje środkami finansowymi”. Organ nadzoru zaznacza, że udzielenie pomocy poprzez refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków byłoby dopuszczalne tylko wówczas, gdyby rada pozostawiła do wyboru wnioskodawcy taki sposób udzielenia wybranej formy świadczenia. „Pokrycie kosztów powinno bowiem nastąpić, np. poprzez ich bezpośrednią zapłatę na rzecz podmiotu udzielającego świadczenia, objętego formą pomocy (np. podmiotu udzielającego zakwaterowania) bądź też w sposób uzgodniony z wnioskodawcą co w takim przypadku nie wyklucza właśnie możliwości refundacji poniesionych uprzednio przez niego wydatków” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2013 r. sygn. akt IV SA/GI 894/12 oraz z 4 listopada 2014 r. sygn. Akt IV SA/GI 181/14). Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż prawidłowo został sformułowany przepis § 3 ust. 1 pkt 5, zgodnie z którym pokrycie kosztów następuje poprzez bezpośrednią ich zapłatę świadczącemu lub w inny sposób uzgodniony z wnioskodawcą np. refundację poniesionych przez niego wydatków.

Za nieprawidłowo zaś sformułowany należy uznać § 3 ust. 1 pkt 6, w którym przewidziano refundację przy wypłacie świadczenia pieniężnego. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż świadczenie pieniężne, jak sama nazwa na to wskazuje, tym różni się od innych form wypłacania stypendium, iż jest wypłacane właśnie w formie pieniężnej i to tylko w takim przypadku gdy inna forma wypłaty stypendium nie jest możliwa, czy też w niektórych przypadkach nie jest celowa.

Zgodnie z treścią art. 90f ustawy, Rada podejmując uchwałę w przedmiocie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów powinna określić m.in. tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego oraz tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. W ocenie organu nadzoru Rada w przedmiotowym Regulaminie w sposób niewystarczający uregulowała ww. kwestie. Brak jest bowiem choćby podania terminu, w którym można składać wnioski o przyznanie stypendium szkolnego czy określenia terminu i sposobu wypłaty stypendium i zasiłku.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

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  
(-) Zbigniew Hoffmann