



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 lutego 2017 r.

Poz. 1036

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.85.2017.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lutego 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 XV/117/2016 Rady Gminy w Połajewie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Połajewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2016 r. Rada Gminy w Połajewie podjęła uchwałę nr XV/117/2016 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Połajewo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 stycznia 2017 r.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943) oraz art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

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

W toku badania legalności uchwały nr XV/117/2016 organ nadzoru stwierdził, że uchwała Rady Gminy w Połajewie z dnia 29 grudnia 2016 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do uchwalenia regulaminu udzielania pomocy o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Połajewo był art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. 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.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w opowiadzeniu. 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 dyrektyw 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.

W § 3 ust. 1 pkt 1 Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji art. 90d ust. 2-5 ustawy o systemie oświaty. Rada dopuściła możliwość całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych prowadzonych w ramach planu nauczania, jak również wykraczających poza ten plan i wyrównawczych, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą (...). Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 90d ust. 2 pkt 1 stypendium szkolne może być udzielane uczniom 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. Tym samym rada dopuściła możliwość pokrywania kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych prowadzonych w ramach planu nauczania, tymczasem ustawodawca nie przewidział takiej możliwości. Nadto uszczegóławiając tę formę udzielania stypendium wskazano, iż dotyczy to w szczególności: zakupu podręczników, lektur szkolnych, encyklopedii, słowników, programów komputerowych i innych pomocy edukacyjnych, zakupu przyborów i pomocy szkolnych, tornistrów, stroju na zajęcia wychowania fizycznego, stroju galowego oraz innego wyposażenia uczniów wymaganego przez szkołę, zakupu zestawu komputerowego, części do komputera, oprogramowania, programów naukowych i edukacyjnych, zakupu drukarki, tuszy do drukarek, zakupu biurka, krzesła do biurka, lampki do biurka. W ocenie organu nadzoru nie sposób uznać, iż ww. formy mieszczą się w pojęciu „pokrycie kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych”. Tym bardziej niezrozumiałe jest umieszczenie tych form w tej grupie pomocy, że w § 3 ust. 1 pkt 3 rada wymienia inną formę w postaci pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakup podręczników, lektur szkolnych i innych książek niezbędnych do procesu edukacyjnego oraz przyborów szkolnych. Przewidziane przez ustawodawcę formy są rozłączne, czym innym jest bowiem pokrycie kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych a czym innym udzielenie pomocy rzeczowej. Sposób sformułowania przez radę tego przepisu jest sprzeczny z treścią art. 90d ust. 2, a do tego jest skonstruowany w sposób wewnętrznie niespójny. Zakup podręczników został bowiem uznany zarówno jako „pokrycie kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych” jaki i „pomoc rzeczowa o charakterze edukacyjnym”.

W tym samym paragrafie rada ustanowiła formę udzielenia stypendium nie przewidzianą przez ustawodawcę, a mianowicie w ust. 1 pkt 2 wskazano, że możliwe jest całkowite lub częściowe pokrycie opłat wymaganych przez szkołę, w tym opłat czesnego w szkołach niepublicznych. Nawet uznając, iż ta forma mieściłaby się w przewidzianej w ustawie formie określonej jako „pokrycie kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych” to ponownego pokreślenia wymaga, iż dotyczy ono jedynie zajęć wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu. Tymczasem chesne dotyczy przede wszystkim zajęć realizowanych w ramach planu. Już choćby z tego względu omawiany przepis jest nieprawidłowy.

Za niedopuszczalną modyfikację przepisu rangi ustawowej należy również uznać treść § 3 ust. 2 omawianego regulaminu. Zgodnie z treścią tego przepisu stypendium szkolne może być udzielane uczniom szkół ponadgimnazjalnych oraz sluchaczom kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania, w tym opłat za internat lub bursę oraz opłat za przejazdy z miejsca zamieszkania do szkoły i z powrotem. 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 ponadgimnazjalnych oraz słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych. Rozszerzając wachlarz adresatów tego przepisu rada wykroczyła poza przyznane jej kompetencje. Nadto, w ocenie organu nadzoru za zbyt daleko idące należy uznać określenie, iż ta forma pomocy mieści w sobie pokrycie opłat za internat lub bursę. Brak jest bowiem obowiązku po stronie osoby uprawnionej do stypendium korzystania jedynie z oferty internatu czy bursy.

Nieprawidłowo został również sformułowany § 4 ust. 1 rzeczony uchwały, w którym wskazano, iż stypendium szkolne udzielone w formach, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 regulaminu jest wypłacane po przedstawieniu przez rodzica, opiekuna prawnego albo dorosłego ucznia imiennych dokumentów, w szczególności faktur, rachunków potwierdzających poniesione wydatki (...). 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/Gl 894/12) oraz z 1 sierpnia 2013 r. (sygn. akt IV SA/Gl 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/Gl 894/12 oraz z 4 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 181/14). Kwestionowany przepis § 4 ust. 1 regulaminu takiej alternatywy jednak nie stwarza, jednoznacznie przesądzając o realizacji tych form stypendium dopiero po przedstawieniu imiennych dokumentów. Nadto na mocy § 4 ust. 4 rada powiązała powyższy wymóg z sankcją wydania decyzji o wygaśnięciu decyzji przyznającej stypendium.

Jak wyżej wskazano regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów winien realizować wyznaczone przez art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty zadanie wspierania uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Oznacza to, że we wskazanym zakresie taki regulamin nie powinien w żaden sposób blokować stworzonych przez ustawodawcę możliwości otrzymania pomocy.

Za naruszający treść art. 90e ust. 2 ustawy o systemie oświaty należy również uznać § 7 omawianej uchwały. Na mocy tego przepisu rada postanowiła, że do przyznania zasiłku szkolnego stosuje się odpowiednio § 3 uchwały tj. zapisy dotyczące form udzielania stypendium. Tymczasem art. 90e ust. 2 cyt. ustawy wymienia zaledwie dwie formy w jakich możliwe jest udzielenie zasiłku szkolnego. Zasiłek ten może być udzielony w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym. Odesłanie więc do form w jakich udzielane jest stypendium jest zabiegiem niedopuszczalnym.

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