



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 lipca 2015 r.

Poz. 4215

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.213.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013, poz. 594 ze zm.)

orzekam

nieważność Uchwały Nr VIII/49/2015 Rady Gminy w Kole z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koło – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2015 r. Rada Gminy w Kole uchwaliła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koło.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2015 r.

Badaną uchwałę Nr VIII/49/2015 Rada Gminy w Kole podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Poprawnie sporządzony regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów danej gminy powinien regulować przynajmniej kwestie wskazane przez ustawodawcę w treści art. 90f ustawy o systemie oświaty, mając dodatkowo na uwadze przepisy szczególne odnoszące się do kwestii pomocy materialnej dla uczniów oraz przepisy procedury administracyjnej zawartej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 90f ustawy o systemie oświaty 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 § 3 ust. 1 regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koło, stanowiącym Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr VIII/49/2015, Rada postanowiła, że *„stypendium szkolne udzielone w formie, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 i 3 regulaminu, będzie przekazywane rodzicom, opiekunom prawnym lub pełnoletnim uczniom, jako*

częściowa lub całkowita refundacja kosztów, poniesionych i udokumentowanych zakupów i opłat, na podstawie oryginałów rachunków, faktur oraz paragonów dotyczących dofinansowanych kosztów zakupów lub opłat”.

Zgodnie z art. 90d ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty 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, a także w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników.

Stypendium szkolne może być udzielane uczniom szkół ponadgimnazjalnych oraz słuchaczom kolegiów, o których mowa w ust. 3, także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania (ust. 4). 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 ponadgimnazjalnych 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 (ust. 5)

Z przepisów tych wynika, że podstawową formą pomocy jest całkowite lub częściowe pokrycie kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych (...) lub forma rzeczowa, a jeżeli organ uzna, że nie jest to możliwe, to może przyznać stypendium szkolne w formie świadczenia pieniężnego.

Pomoc udzielana na podstawie przepisów art. 90d ustawy o systemie oświaty ma charakter bezpośredni, w konsekwencji tego nie może być udzielona w formie pokrycia kosztów poniesionych uprzednio przez wnioskodawców, tzn. refundacji. Pomoc materialna dla uczniów nie może być uzależniona od uprzedniej zapłaty przez wnioskodawcę kosztów zajęć edukacyjnych lub za zakupione rzeczy, ponieważ brak w tym zakresie podstawy prawnej.

Oznacza to, że Rada nie może ustalać w regulaminie udzielania pomocy materialnej, że będzie refundowała poniesione wydatki przez ucznia na podstawie przedłożonych dokumentów. Taki sposób udzielenia stypendium jest niezgodny z formą pomocy określoną w art. 90d ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

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 (wyrok WSA w Gliwicach z 21 października 2013 r. sygn. akt IV SA/GI 894/12, z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 893/12, wyrok NSA z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 132/11).

Organ nadzoru chciałby jednakże wskazać, 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 tą 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 dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 181/14).

Jednakże w ocenianej Uchwale Rada jednoznacznie postanowiła, że „stypendium szkolne (...) będzie przekazywane (...) jako częściowa lub całkowita refundacja kosztów (...)”.

Zatem skoro ww. przepisy Uchwały przewidują udzielenie stypendium wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to naruszają w sposób istotny art. 90d ust. 2 i ust. 4 w zw. z art. 90f ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Niezależnie od tego organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada w treści § 3 ust. 1 i 2 regulaminu błędnie odesłała do form udzielania stypendium szkolnego odpowiednio do § 3 ust. 1 pkt 1 - 3 regulaminu, albowiem formy udzielania stypendium szkolnego zostały określone w § 2 ust. 1 pkt 1 - 3 tego aktu.

W § 7 ust. 2 pkt 1 regulaminu Rada uchwaliła, że *„warunkiem ubiegania się przez ucznia o przyznanie stypendium szkolnego jest złożenie wniosku o przyznanie pomocy materialnej u Wójta Gminy Koło”*.

Rada ustaliła również wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego stanowiący Załącznik Nr 2 do Uchwały Nr VIII/49/2015.

Podobnie w § 12 regulaminu Rada zawarła zapis, iż *„zasilek szkolny po analizie wniosku może być przyznany uczniowi (...)”*.

Tymczasem wniosek o przyznanie stypendium, będący w istocie podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 63 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, kierować można nie tylko na piśmie, lecz także telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 63 § 1 kpa).

Zwrócić należy więc uwagę, że żaden przepis ustawy nie uzależnia wszczęcia postępowania administracyjnego od złożenia wniosku, w tym – jak w niniejszej sprawie - na urzędowym formularzu.

Ponadto należy mieć na uwadze, że „pomoc materialna może być przyznana z urzędu. Podstawę faktyczną wszczęcia postępowania w tym trybie może stanowić informacja o sytuacji rodzinnej i materialnej danej osoby (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 93/10).

W § 7 ust. 2 pkt 3 regulaminu Rada ustaliła również, że warunkiem ubiegania się przez ucznia o przyznanie stypendium szkolnego jest *„dołączenie do wniosku stosownych zaświadczeń albo oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań o uzyskanych dochodach przez poszczególnych członków wspólnego gospodarstwa domowego, zgodnie z wykazem znajdującym się we wniosku o przyznanie stypendium szkolnego”*.

Niezależnie od tego, co już zostało podkreślone, iż wniosek o przyznanie stypendium, kierować można nie tylko na piśmie, stwierdzić należy, że ustalony przez Radę wzór takiego wniosku jest sprzeczny z przepisami prawa, w szczególności z art. 90n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty.

Przepisy ustawy o systemie oświaty regulują w sposób kompleksowy elementy obligatoryjne wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Mianowicie według art. 90n ust. 4 tej ustawy 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.

Z kolei według art. 90n ust. 5 ustawy 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.

Z powyższego wynika, że obligatoryjne elementy wniosku oraz załączniki wskazuje ustawa o systemie oświaty.

Ponadto uwzględnić należy treść art. 63 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, który określa minimalne wymogi formalne wobec podania - należy mieć bowiem na uwadze, że do postępowania o przyznanie pomocy materialnej, jako postępowania administracyjnego w zakresie rozpatrywania indywidualnych spraw w formie decyzji administracyjnych, mają zastosowanie przepisy kpa.

W art. 90n ust. 4 pkt 3 ustawa o systemie oświaty nakazuje uzasadnić przesłanki przyznania stypendium i potwierdzić to zaświadczeniem albo oświadczeniem o dochodach. Żądanie jakichkolwiek innych dokumentów jako elementów wniosku nie znajduje potwierdzenia w ustawie.

Ponadto zgodnie z art. 75 § 1 kpa jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

System środków dowodowych jest więc otwarty, a jako dowód należy dopuścić wszystko, czego prawo nie zabrania. Ograniczenie wykazania okoliczności mającej wpływ na możliwość uzyskania stypendium szkolnego jedynie do środków dowodowych „zgodnie z wykazem znajdującym się we wniosku o przyznanie stypendium szkolnego” jest więc niedopuszczalne.

Zaznaczyć należy, że to organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) bądź upoważniony z mocy art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty kierownik ośrodka pomocy społecznej prowadzi postępowanie i na nim ciąży, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 kpa, obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego.

Skoro więc ustawodawca wskazał elementy obligatoryjne wniosku, to Rada nie jest uprawniona do regulowania tej materii w uchwale, w szczególności poprzez zobowiązanie wnioskodawcy do podania dodatkowych informacji, aniżeli tych wynikających z ww. przepisów ustawy.

Tymczasem Rada Gminy nałożyła dodatkowo na wnioskodawcę obowiązek podania m.in. numeru telefonu, daty urodzenia, numeru PESEL, stopienia pokrewieństwa.

Należy oczywiście mieć na względzie, że określenie wzoru wniosku 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, jak też nie może taki wniosek stanowić jedynej dopuszczalnej formy ubiegania się o przyznanie danego świadczenia.

W § 8 regulaminu Rada zawarła odesłanie do „*stypendium szkolnego przewidzianego w § 3 ust. 1 pkt 1, 3, 4*”. Tymczasem przepis tego paragrafu nie stanowi o formach stypendium szkolnego, a nadto w ogóle nie zawiera pkt 4.

W § 10 regulaminu Rada postanowiła, że „*stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego*”.

Powyższy zapis Rada uchwaliła z przekroczeniem swego upoważnienia ustawowego. Analiza treści art. 90f ustawy o systemie oświaty prowadzi do jednoznacznego wniosku, że ustawodawca nie przyznał Radzie kompetencji do stanowienia o cofaniu bądź wstrzymywaniu stypendium szkolnego.

Ponadto w regulaminie Rada zamieściła szereg postanowień będących powtórzeniem bądź modyfikacją regulacji ustawowych, i tak postanowienia regulaminu zawarte w: § 4 ust. 1, § 4 ust. 2, § 5, § 6 ust. 1, § 6 ust. 2, § 7 ust. 1, § 7 ust. 3, § 7 ust. 4, § 7 ust. 5, § 11, § 12, § 14 ust. 1, § 14 ust. 2, § 14 ust. 3 stanowią powtórzenie bądź modyfikację regulacji ustawowych zawartych odpowiednio w: art. 90d ust.1, art. 90d ust. 7, art. 90d ust. 9, art. 90d ust. 6, art. 90d ust. 11, art. 90d ust. 10, art. 90n ust. 5 i 5a, art. 90n ust. 6, art. 90n ust. 7, art. 903 ust. 3, art. 90e ust. 1, art. 90e ust. 2, art. 90e ust. 4, art. 90e ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na uwadze, szczególnie należy podkreślić, że w utrwalonym już orzecznictwie sądowno-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 878/12, z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 40/00).

Ponadto organ nadzoru zaznacza, iż wzór oświadczenia kierowanego do Wójta Gminy Koło, stanowiący wyrażenie zgody na zmianę wysokości przyznanej pomocy materialnej (stypendium)

pozostaje bez związku z podjętą Uchwałą Nr VIII/49/2015. Z treści Uchwały nie wynika również aby wzór tego oświadczenia stanowił załącznik do kwestionowanej Uchwały.

Wskazane wyżej naruszenia prawa powodują, że – w oparciu o analizę porównawczą delegacji ustawowej zawartej w art. 90f ustawy o systemie oświaty z przepisami uchwały – uchwała ta nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

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

(-) Piotr Florek