



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 30 października 2015 r.

Poz. 6163

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.343.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

#### **orzekam**

nieważność Uchwały Nr X/70/2015 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 25 września 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kawęczyn – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 września 2015 r. Rada Gminy Kawęczyn uchwaliła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kawęczyn.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 października 2015 r.

Badaną uchwałę Nr X/70/2015 Rada Gminy Kawęczyn podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

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 § 4 ust. 7 i 8 Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kawęczyn, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr X/70/2015, Rada zawarła postanowienia dotyczące sposobu ustalania dochodu kwalifikującego wnioskodawcę do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej – stypendium szkolnego.

Tymczasem do stanowienia o powyższych zagadnieniach Rada, mocą przepisu art. 90f ustawy o systemie oświaty, nie została upoważniona, co oznacza, że kwestionowane postanowienia Regulaminu podjęła bez podstawy prawnej. Kwestie związane z ustaleniem wysokości dochodu zostały uregulowane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

W § 15 Regulaminu Rada postanowiła, że „pomoc materialna dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kawęczyn ma charakter refundacji, nie zaś finansowania i polega na zwrocie poniesionych kosztów związanych z procesem edukacyjnym na podstawie faktur lub rachunków wystawionych na rodzica bądź ucznia oraz zaświadczeń/oświadczeń”.

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).

Zatem 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.

*Z powyższego wynika, że „udzielenie pomocy poprzez refundację wcześniej poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, byłby 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 (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 4 listopada 2014 r., sygn. akt IV Sa/GI 181/14.*

Tymczasem w ww. 15 Regulaminu Rada jednoznacznie postanowiła, że „pomoc materialna dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kawęczyn ma charakter refundacji, nie zaś finansowania”.

Taki sposób udzielenia stypendium nie odpowiada formie pomocy określonej w art. 90d ust. 2 i ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bowiem jej udzielenie zostało uzależnione od konieczności uprzedniego pokrycia wydatków przez ubiegającego się o nią ucznia. Natomiast stypendium ma być udzielone uczniowi w celu umożliwienia poniesienia wydatków, gdyż właśnie z tego powodu, że uczeń znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i nie dysponuje środkami finansowymi - o taką pomoc się zwraca.

Tożsame stanowisko zajął m.in. WSA w Gliwicach w wyrokach z 21 października 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 894/12 i z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 893/12.

Niezależnie od tego, za rażące naruszenie art. 90f pkt 1 w zw. z art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz w zw. z art. 75 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego należy uznać uchwalony, w § 15 Regulaminu, zamknięty katalog środków dowodowych (faktury, rachunki, zaświadczenia lub oświadczenia), za pomocą których rodzic bądź uczeń winien wykazać przesłanki warunkujące przyznanie jemu ww. pomocy materialnej.

W tym miejscu zasadnym jest wskazanie, że przyjęcie przez ustawodawcę w art. 90n ustawy o systemie oświaty zasady rozpoznawania wniosków w formie decyzji administracyjnej wskazuje jednoznacznie na zastosowanie trybu postępowania administracyjnego z odmiennościami zawartymi we wskazanym przepisie (art. 90n). Mateusz Pilch w Komentarzu do ustawy w systemie oświaty Wolters Kluwer, Dom Wydawniczy ABC 2006 r., str. 679, stwierdził: „*postępowanie w przedmiocie przyznania tych świadczeń (stypendium szkolne i zasiłek szkolny) toczy się według przepisów kodeksu*

*postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem komentowanego przepisu, który zawiera regulację o charakterze proceduralnym, stanowiąc lex specialis w stosunku do niektórych przepisów k.p.a."*

Zatem 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 otwarty, jako dowód należy dopuścić wszystko, czego tylko prawo nie zabrania. Przez pojęcie środka dowodowego należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie [B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne, Warszawa 1998, s. 165 i 166] (...). Należy przede wszystkim zaznaczyć i podkreślić, iż to organ prowadzi postępowanie i na nim spoczywa, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 k.p.a., obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego” - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 127/10.*

Z tego względu uzależnienie przyznania świadczeń z pomocy społecznej od przedłożenia wyłącznie dokumentów wymienionych w § 15 Regulaminu stanowi naruszenie prawa powszechnie obowiązującego.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w ocenianym Regulaminie znalazły się liczne powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawy o systemie oświaty.

I tak:

- § 2 w zw. z § 4 ust. 1 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90d ust. 1, 7 i 8 ustawy,
- § 3 ust. 1 Regulaminu stanowi powtórzenie art. 90d ust. 12 ustawy,
- § 3 ust. 2 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90d ust. 13 ustawy,
- § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90n ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy,
- § 4 ust. 4 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90n ust. 3 ustawy,
- § 4 ust. 9 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90d ust. 9 i 11 ustawy,
- § 5 ust. 2 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90d ust. 11 ustawy,
- § 6 ust. 4 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90d ust. 5 ustawy,
- § 6 ust. 5 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90d ust. 6 ustawy,
- § 7 ust. 4 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90n ust. 3 ustawy,
- § 8 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90n ust. 6 ustawy,
- § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90o ust. 1 - 3 ustawy,
- § 10 ust. 3 Regulaminu stanowi powtórzenie art. 90o ust. 4 ustawy,
- § 10 ust. 4 Regulaminu stanowi powtórzenie art. 90o ust. 5 ustawy,
- § 10 ust. 5 Regulaminu stanowi powtórzenie art. 90o ust. 6 ustawy,
- § 10 ust. 6 Regulaminu stanowi powtórzenie art. 90o ust. 7 ustawy,
- § 11 Regulaminu stanowi powtórzenie art. 90e ust. 1 ustawy,
- § 13 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90e ust. 3 ustawy,
- § 14 ust. 1 i 2 Regulaminu stanowi modyfikację art. 90e ust. 2 i 4 ustawy.

Przytoczony wyżej przepis art. 90f ustawy o systemie oświaty zawiera upoważnienie dla rady gminy, dotyczące wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP. Regulamin jest więc źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że uchwalając wymieniony regulamin, rada gminy nie może wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej ani stanowić norm sprzecznych z ustawą. Rada gminy, uchwalając regulamin w omawianym zakresie, jest zatem zobowiązana do uwzględnienia przepisów, dotyczących kwestii pomocy materialnej dla uczniów, zawartych w cytowanej wyżej ustawie.

Podkreślić szczególnie należy, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Podnieść też należy, że *„niezależnie od tego, czy modyfikacje powyższe mogły w praktyce przyznawania tych świadczeń, wpłynąć w jakikolwiek sposób na treść rozstrzygnięć, istotne znaczenie ma to, że w regulacjach o randze uchwały organu gminy – nie mogą zostać zawarte materie ustawowe, a tym bardziej materie ustawowe z jakąkolwiek modyfikacją w stosunku do treści przepisu ustawy. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do ponownego "uregulowania" materii ustawowych – i to w akcie prawnym hierarchicznie niższym. Ponadto przyjmując uchwałę, organ jednostki samorządu terytorialnego nie może wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej”* – wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/GI 181/14.

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