



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 października 2016 r.

Poz. 6267

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.373.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 października 2016 r.

Działając 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 Rady Miasta i Gminy Szamocin nr XV/155/16 z dnia 15 września 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Szamocin – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miasta i Gminy Szamocin nr XV/155/16 została podjęta 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 2016 r. poz. 446) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 26 września 2016 r.

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

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.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę w wykonaniu delegacji art. 90f ustawy o systemie oświaty, obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, w tym zawartych w jego treści wytycznych, które muszą zostać uwzględnione w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru takiej uchwały wynika bowiem konieczność formułowania zawartych w niej postanowień w granicach upoważnienia ustawowego. Ponadto w normatywnym akcie wykonawczym rada gminy nie może powtarzać ani modyfikować obowiązującej regulacji ustawowej.

W 7 ust. 1 Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie miasta i gminy Szamocin, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XV/155/16, zwanego dalej: „Regulaminem”, Rada Miasta i Gminy Szamocin postanowiła że: „Stypendium szkolne udzielone w formie, o której mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 regulaminu będzie przekazywane rodzicom, opiekunom prawnym lub pełnoletnim uczniom, jako częściowa lub całkowita refundacja kosztów, poniesionych i udokumentowanych zakupów i opłat, na podstawie oryginałów (lub poświadczonych za zgodność z oryginałem) rachunków i faktur dotyczących dofinansowanych kosztów zakupów lub opłat”.

W opinii organu nadzoru, wyżej wskazany zapis, na podstawie którego dokumentami potwierdzającymi częściową lub całkowitą refundację poniesionych kosztów są oryginały (lub poświadczone za zgodność z oryginałem) rachunki i faktury, należy uznać za naruszający art. 90f pkt 2 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 75 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm., zwanej dalej: „k.p.a.”). Z art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty wynika, że w spawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, do których ustawa zalicza stypendium szkolne oraz zasiłek szkolny, wydaje się decyzje administracyjne. Z powyższego wynika, że nie można uzależniać przyznania świadczeń z pomocy społecznej od przedłożenia dokumentów wskazanych w § 7 ust. 1 Regulaminu, będącego zamkniętym katalogiem środków dowodowych. Dokument w postaci rachunku czy faktury jest tylko jednym ze środków dowodowych przewidzianych w k.p.a. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 75 § 1 i 2 k.p.a.: „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. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio”. Prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1992 r., sygn. akt III SA 1838/91, w którym Sąd ten orzekł: „ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest sprzeczne z art. 75 k.p.a.”.

Ponadto podkreślić należy, iż pomoc udzielana na podstawie przepisów art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty ma charakter bezpośredni, nie może być więc uzależniona od uprzedniej zapłaty przez wnioskodawcę kosztów zakupionych usług lub rzeczy. Oznacza to, że rada gminy nie może ustalać w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, że będzie refundowała poniesione przez wnioskodawcę wydatki na podstawie przedłożonych dokumentów - jeżeli refundacja ta wprowadzana jest na zasadzie wyłączności. Jak orzekł WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 181/14: „Taki sposób udzielenia stypendium, jest niezgodny z formą pomocy określoną w art. 90d ust. 4 ustawy, bowiem (...) jej udzielenie zostało uzależnione od uprzedniego poniesienia wydatków przez ucznia ubiegającego się o nią. Natomiast 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. W związku z tym, przepis dotyczący udzielenia pomocy poprzez refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, byłby dopuszczalny tylko wówczas, gdyby rada pozostawiła do wyboru wnioskodawcy taki sposób udzielenia, wybranej formy świadczenia”. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie zachodzi, albowiem Rada jednoznacznie postanowiła, że: „Stypendium szkolne (...) będzie przekazywane rodzicom, opiekunom prawnym lub pełnoletnim uczniom, jako częściowa lub całkowita refundacja kosztów”.

W § 8 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że wniosek o stypendium szkolne składa się w Urzędzie Miasta i Gminy Szamocin.

Tymczasem przepis art. 63 § 1 k.p.a., w ramach trybu i formy wnoszenia podań stanowi, że: „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, 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 dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”. Powyższe wskazuje, że złożenie wniosku „w Urzędzie Miasta i Gminy Szamocin” nie może stanowić jedyne sposobu złożenia wniosku o przyznanie wymienionego stypendium, bowiem na mocy przepisów k.p.a., może on być wniesiony w innych, wskazanych przez ustawodawcę formach.

W § 8 ust. 2 Regulaminu Rada wymieniła obowiązkowe elementy, które musi zawierać wniosek o stypendium szkolne, a w § 9 ust. 1 Regulaminu postanowiła o wymaganych załącznikach, jakie należy dołączyć do tego wniosku.

Powyższe zapisy zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 90f ustawy o systemie oświaty, a ponadto naruszają art. 90n ust. 4 i 5 tej ustawy. Zgodnie bowiem z treścią art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty, 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 wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5, 4) pożądaną formę

świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna. Natomiast na mocy art. 90n ust. 5 ustawy o systemie oświaty, 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. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że elementy, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym określił już sam ustawodawca. W świetle powyższego niedopuszczalne jest rozszerzanie tego zakresu przez lokalnego prawodawcę w Regulaminie.

W § 14 Regulaminu Rada uchwaliła, iż: „Postępowanie w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej z urzędu uwarunkowane jest wyrażeniem zgody stron na wszczęcie tego postępowania”.

Kwestionowany zapis narusza art. 90n ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu. Należy podkreślić, że wymieniony przepis ustawy o systemie oświaty nie uzależnia dopuszczalności prowadzonego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie przyznania świadczenia od uzyskania zgody strony.

W ocenie organu nadzoru, zapisy § 15 ust. 1 Regulaminu dotyczące wstrzymywania lub cofania stypendium szkolnego wykraczają poza delegację upoważnienia z art. 90f ustawy o systemie oświaty. Analiza treści art. 90f wymienionej ustawy prowadzi do jednoznacznego wniosku, że ustawodawca nie przyznał Radzie kompetencji do stanowienia o cofaniu bądź wstrzymywaniu stypendium szkolnego.

W § 15 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że: „Rodzice ucznia otrzymującego stypendium, opiekunowie prawni, pełnoletni uczeń lub dyrektor szkoły albo ośrodka, do których uczęszcza uczeń, słuchacz lub wychowanek, są obowiązani w terminie 7 dni zawiadomić organ przyznający stypendium o wystąpieniu przyczyn wstrzymania lub cofnięcia stypendium, o którym mowa w ust. 1”.

Tymczasem tę kwestię uregulował ustawodawca w art. 90o ust. 1, 2 i 3 ustawy o systemie oświaty.

Również bez podstawy prawnej Rada w § 15 ust. 3 Regulaminu uchwaliła, iż: „Decyzje w sprawie wstrzymania i cofnięcia stypendium lub zwrotu nienależnie pobranego stypendium bądź odstąpienia od żądania zwrotu, wydaje Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin”.

O powyższym rozstrzygnął także ustawodawca w przepisach art. 90o ust. 4, 5, 6 i 7 ustawy o systemie oświaty, nie pozostawiając Radzie żadnych uprawnień w tym zakresie.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

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