



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Poz. 3505

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.76.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XII/149/25 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Oborniki - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2025 r. Rada Miejska w Obornikach podjęła uchwałę nr XII/149/25 w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Oborniki, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907, 1940) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750, 854, 1473, 1933)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 marca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Obornikach ustanowiła „Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Oborniki”, stanowiący załącznik do uchwały, dalej: „regulamin”.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750, ze zm.), dalej: „u.s.o.”, zgodnie z którym: „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 u.s.o. prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. 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 takim regulaminie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje, iż

uchwalany regulamin obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 90f pkt 1-4 u.s.o. Pominięcie w uchwale któregoś z wymienionych przez ustawodawcę elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Jednocześnie fakt, iż rada może unormować w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 90f u.s.o. także inne sprawy niż wymienione w pkt 1-4 tego przepisu, nie oznacza pełnej dowolności w zakresie ustalania regulaminu udzielania pomocy materialnej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę, że w rozdziale 8a u.s.o., zatytułowanym: „Pomoc materialna dla uczniów”, ustawodawca zamieścił szereg przepisów (art. 90b i nast.) o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Wiążą one także prawodawcę miejscowego przy realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 90f u.s.o. Wszelkie zapisy przedmiotowego regulaminu, które w sposób odmienny regulują kwestie dotyczące przyznawania stypendiów i zasiłków szkolnych, muszą być uznane za istotnie naruszające prawo.

Stosownie do § 4 ust. 1 regulaminu: „W zależności od potrzeb uczniów stypendium udziela się w następujących formach: 1) całkowitego bądź częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, w szczególności udziału w: a) wyrównawczych zajęciach edukacyjnych wynikających z potrzeb wyrównywania braków edukacyjnych, b) innych przedsięwzięciach realizowanych przez szkołę jak: wyjazdy na wycieczki szkolne, zielone szkoły, dodatkowe zajęcia edukacyjne; 2) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą, w szczególności nauki języków obcych, zajęć muzycznych, komputerowych, sportowych, zajęć na basenie; 3) pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności: a) przyborów szkolnych np. długopisy, ołówki, kredki, linijki, temperówki, piórniki, farby, bloki rysunkowe, pędzle, bibuły, zeszyty itp.; b) zakupu podręczników, lektur szkolnych, encyklopedii, słowników i innych książek niezbędnych do procesu edukacyjnego, c) tornistrów, strojów i obuwia sportowego, związanego z procesem edukacyjnym oraz innego wyposażenia, wymaganego przez szkołę np. fartuchy, rękawice ochronne, mundurków i strojów galowych, d) komputerów, programów naukowych do tych komputerów, tuszu do drukarek, papieru ksero; 4) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów nauki poza miejscem zamieszkania uczniom szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczom kolegiów pracowników służb społecznych, w tym w szczególności: a) zakwaterowania w bursie, internacie, akademiku lub stacji, b) transportu komunikacji zbiorowej, c) opłat za posiłki w stołówce szkoły lub internatu, d) innych dodatkowych opłat i wydatków wymaganych obligatoryjnie przez szkołę”.

W § 4 regulaminu zapisano: „Refundacji kosztów poniesionych przez ucznia na cele edukacyjne dokonuje się na podstawie oryginałów dokumentów, w szczególności: 1) imiennych faktur VAT, 2) imiennych rachunków (ust. 3). Stypendium szkolne zostanie wypłacone wnioskodawcy na wskazany we wniosku numer konta” (ust. 4). Stosownie do § 5 ust. 5 regulaminu: „Stypendium szkolne przyznane w formie określonej w § 4 ust. 2 realizowane jest poprzez zwrot poniesionych wydatków, po przedstawieniu odpowiednich dowodów, w tym imiennych rachunków, faktur, dowodów wpłat potwierdzających poniesione wydatki”.

Zaznaczyć należy, że formy udzielania stypendium szkolnego, które rada określiła w § 4 ust. 1 pkt 1-4 regulaminu, odpowiadają możliwym formom udzielania tego stypendium, przewidzianym przez ustawodawcę w art. 90d ust. 2-5 u.s.o.

Z przytoczonych przepisów § 4 ust. 1 regulaminu wynika, że stypendium szkolne udzielane jest w formach: „1) całkowitego bądź częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, w szczególności udziału w: a) wyrównawczych zajęciach edukacyjnych wynikających z potrzeb wyrównywania braków edukacyjnych, b) innych przedsięwzięciach realizowanych przez szkołę jak: wyjazdy na wycieczki szkolne, zielone szkoły,

dotatkowe zajęcia edukacyjne; 2) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą, w szczególności nauki języków obcych, zajęć muzycznych, komputerowych, sportowych, zajęć na basenie; 3) pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności: a) przyborów szkolnych np. długopisy, ołówki, kredki, linijki, temperówki, piórniki, farby, bloki rysunkowe, pędzle, bibuły, zeszyty itp.; b) zakupu podręczników, lektur szkolnych, encyklopedii, słowników i innych książek niezbędnych do procesu edukacyjnego, c) tornistrów, strojów i obuwia sportowego, związanego z procesem edukacyjnym oraz innego wyposażenia, wymaganego przez szkołę np. fartuchy, rękawice ochronne, mundurków i strojów galowych, d) komputerów, programów naukowych do tych komputerów, tuszu do drukarek, papieru ksero; 4) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów nauki poza miejscem zamieszkania uczniom szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczom kolegiów pracowników służb społecznych, w tym w szczególności: a) zakwaterowania w bursie, internacie, akademiku lub stancji, b) transportu komunikacji zbiorowej, c) opłat za posiłki w stołówce szkoły lub internatu, d) innych dodatkowych opłat i wydatków wymaganych obligatoryjnie przez szkołę.” – jest realizowane wyłącznie poprzez refundację „kosztów poniesionych przez ucznia na cele edukacyjne dokonuje się na podstawie oryginałów dokumentów, w szczególności: 1) imiennych faktur VAT, 2) imiennych rachunków” (§ 4 ust. 3 regulaminu). Dodatkowo stypendium w formie świadczenia pieniężnego „realizowane jest poprzez zwrot poniesionych wydatków, po przedstawieniu odpowiednich dowodów, w tym imiennych rachunków, faktur, dowodów wpłat potwierdzających poniesione wydatki” (§ 5 ust. 5 regulaminu).

Zdaniem organu nadzoru, takie rozwiązanie nie stanowi jednak prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 90f pkt 3 u.s.o.

Należy podkreślić, iż pomoc udzielana na podstawie przepisów art. 90d u.s.o. 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 nie może ustalać w regulaminie udzielania pomocy materialnej, że będzie refundowała wydatki poniesione przez ucznia lub jego rodziców 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 u.s.o.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r., IV SA/GI 181/14, CBOSA, wskazano, iż: „[...] 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” (podobnie w wyrokach WSA w Gliwicach: z 1 sierpnia 2013 r., IV SA/GI 893/12, CBOSA i z 21 października 2013 r., IV SA/GI 894/12, CBOSA).

Również w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 24 czerwca 2020 r., IV SA/Po 96/20, CBOSA, zwrócono uwagę, że „[...] istota udzielenia stypendium szkolnego sprowadza się do tego, że pomoc ta nie może być uzależniona od konieczności uprzedniego kredytowania przez ubiegającego się o nią ucznia. Pokrycie kosztów powinno nastąpić 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. Skoro zaś zaskarżony przepis przewiduje udzielenie stypendium wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90d ust. 3 ustawy w zw. z art. 90f ust. 2 ustawy o systemie oświaty [...]”.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, uznać należy, że przepisy § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 5 regulaminu, ustalające sposób udzielania stypendium, wyłącznie na zasadzie refundacji poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, zostały wydane z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 90f pkt 3 w związku z art. 90d ust. 2-4 u.s.o.

Stwierdzone uchybienie, zdaniem organu nadzoru, ma wpływ na ważność całej uchwały. Wylimitowanie z obrotu prawnego wadliwych przepisów § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 5 regulaminu ma bowiem ten skutek, że uchwała nie określa sposobu udzielania stypendium szkolnego w przewidzianych w tym przepisie formach, a tym samym nie realizuje w pełni dyspozycji art. 90f pkt 3 u.s.o.

Należy zauważyć, że redagując przepis upoważniający, ustawodawca wyraźnie rozróżnił określenie: „formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego” (art. 90f pkt 2 u.s.o.) od określenia: „tryb i sposób udzielania stypendium” (art. 90f pkt 3 u.s.o.), czyniąc je obligatoryjnymi, ale odrębnymi elementami regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Określenia te nie mogą zatem przyjmować tych samych znaczeń. Formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego należy rozumieć tak, jak przyjął to ustawodawca w art. 90d ust. 2-5 u.s.o. Natomiast, jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku NSA z 6 maja 2014 r., I OSK 338/14, CBOSA: „Tryb i sposób udzielania stypendium to nic innego jak określenie pewnych wymogów i koniecznych czynności, jakie należy wykazać i podjąć w celu uzyskania prawa do świadczenia oraz jego realizacji. Tryb to jednak konkretne działania dokonywane w toku danego postępowania, przepisy procedury, określony wariant jej realizacji, zaś sposób to metoda, czy forma tego działania. Skoro chodzi tu o udzielenie stypendium, do których te zwroty się odnoszą, to innymi słowy rada gminy uprawniona jest do określenia sposobu procedowania i formy działania w toku postępowania związanego z przyznaniem tego świadczenia”.

Właściwe uregulowanie trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego dla poszczególnych jego form stanowi zatem istotny element przedmiotowego regulaminu, wpływający na jego wykonalność. Jednocześnie przeciwdziała niepożądanym w demokratycznym państwie prawa zjawiskom swobody w podejmowaniu decyzji przez podmiot wykonujący uchwałę, gwarantując równe traktowanie osób ubiegających się o przyznanie stypendium, a znajdujących się tej samej sytuacji.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Obornikach

Burmistrz Obornik