



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 6777

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.189.2024.5 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 12 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

#### orzekam

nieważność uchwały nr III/18/2024 Rady Gminy Nowe Miasto nad Wartą z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Nowe Miasto nad Wartą – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 17 czerwca 2024 r. Rada Gminy Nowe Miasto nad Wartą podjęła uchwałę nr III/18/2024 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Nowe Miasto nad Wartą, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 90f. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r., poz. 750, ze zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 17 czerwca 2024 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Nowe Miasto nad Wartą ustanowiła „Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Nowe Miasto nad Wartą”, stanowiący załącznik do uchwały (zwany dalej „regulaminem”).

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.), zwanej 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. Wiąże 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 § 5 regulaminu: „Stypendium szkolne może być udzielane w formie: 1) 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, 2) pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników, 3) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania uczniów szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych, 4) świadczenia pieniężnego, jeżeli nie jest możliwe udzielenie stypendium szkolnego w formach przewidzianych w pkt. 1-3”. W § 7 regulaminu zapisano: „Stypendium szkolne udzielane jest poprzez: 1) całkowitą lub częściową refundację poniesionych kosztów świadczeń o charakterze edukacyjnym oraz kosztów zakupu rzeczy; 2) całkowity lub częściowy zwrot kosztów dojazdu oraz innych kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania; 3) wypłatę świadczenia pieniężnego”. Zgodnie z § 8 regulaminu: „W przypadku uzyskania częściowej lub całkowitej refundacji za zakupioną pomoc rzeczową lub świadczeń o charakterze edukacyjnym rozliczane są również zakupy dokonane w miesiącach wakacyjnych, czyli w lipcu oraz sierpniu, bezpośrednio poprzedzających rozpoczynający się rok szkolny, na który przyznane jest świadczenie”. W § 9 regulaminu zapisano: „Dokumentami rozliczeniowymi, potwierdzającymi poniesione wydatki są m.in.: faktura, rachunek, dowód wpłaty, np. w przypadku opłaty za czesne, bursę lub Internet; dowód dokonanej przelewu bankowego, oświadczenie dyrektora szkoły/wychowawcy klasy o dokonanej przez ucznia wpłacie na cel edukacyjny, czy zaświadczenie organizatora wyjazdu edukacyjnego o dokonaniu wpłaty na ten cel”. Stosownie do § 10 regulaminu: „Stypendium szkolne w formie świadczenia pieniężnego jest wypłacane na wskazany przez wnioskodawcę we wniosku rachunek bankowy”.

Zaznaczyć należy, że formy udzielania stypendium szkolnego, które rada określiła w § 5 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 § 7-10 regulaminu wynika, że stypendium szkolne, w formach, o których mowa w § 5 pkt 1-3 uchwały - czyli w formie: „1) 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, 2) pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników, 3) całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania uczniów szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych” – jest realizowane wyłącznie poprzez „całkowitą lub częściową refundację poniesionych kosztów świadczeń o charakterze edukacyjnym oraz kosztów zakupu rzeczy” (§ 7 pkt 1 regulaminu) oraz „całkowity lub częściowy zwrot kosztów dojazdu oraz innych kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania” (§ 7 pkt 2 regulaminu). Taką interpretację wspomnianych przepisów regulaminu nasuwa odrębne uregulowanie udzielenia stypendium w formie świadczenia pieniężnego

(o której mowa w § 5 pkt 4 regulaminu), które „jest wypłacane na wskazany przez wnioskodawcę we wniosku rachunek bankowy” (§ 10 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, 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 i z 21 października 2013 r., IV SA/GI 894/12).

Również w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 24 czerwca 2020 r., IV SA/Po 96/20 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 § 7 pkt 1 i 2 regulaminu, ustalające sposób udzielania stypendium szkolnego w formach, o których mowa w § 5 pkt 1-3 regulaminu, 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. Wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego przepisu § 7 pkt 1 i 2 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: „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 wszak 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.

Podobnie należy ocenić § 10 ust. 4 zawarty w rozdziale 5. regulaminu, zgodnie z którym: „Zasiłek szkolny w formie pomocy rzeczowej realizowany jest poprzez całkowitą lub częściową refundację poniesionych kosztów po ich wykazaniu”.

W ocenie organu nadzoru przepis dotyczący udzielenia zasiłku szkolnego w formie pomocy rzeczowej poprzez refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, byłby dopuszczalny, gdyby rada pozostawiła do wyboru wnioskodawcy taki sposób udzielenia wybranej przez niego uprzednio formy świadczenia. Skoro zaś przytoczony przepis regulaminu przewiduje udzielenie zasiłku szkolnego w formie pomocy rzeczowej wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90e ust. 2 u.s.o. w związku z art. 90f pkt 4 u.s.o. (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 21 października 2013 r., IV SA/Gl 894/12).

Rezultatem powyższego naruszenia jest również konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały. Wycięnięcie kwestionowanego § 10 ust. 4 regulaminu ma bowiem ten skutek, że uchwała nie określa sposobu udzielania zasiłku szkolnego w formie pomocy rzeczowej, przewidzianej w art. 90e ust. 2 u.s.o. i tym samym nie realizuje w pełni dyspozycji art. 90f pkt 4 u.s.o.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej argumenty, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na inne naruszenie prawa. W § 6 ust. 3 zdanie drugie regulaminu zapisano: „Za uzasadniony przypadek uważa się nagłe, znaczne pogorszenie się sytuacji materialnej rodziny ucznia”.

Zgodnie z art. 90n ust. 7 u.s.o.: „W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6”.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Nowe Miasto nad Wartą nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca, jak też bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniona do formułowania desygnatów pojęć językiem prawnym, jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, bowiem zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie art. 90n ust. 7 u.s.o., aniżeli w kontekście postanowień uchwały (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 lipca 2012 r., IV SA/Po 260/12).

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Karolina Fabiś-Szulc

I Wicewojewoda Wielkopolski

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Nowe Miasto nad Wartą

Wójt Gminy Nowe Miasto nad Wartą