



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Różnorodność i innowacyjność form pomocy finansowej oraz organizacyjnej dla uczniów

**Author:** Danuta Kurzyna-Chmiel

**Citation style:** Kurzyna-Chmiel Danuta. (2017). Różnorodność i innowacyjność form pomocy finansowej oraz organizacyjnej dla uczniów. W: A. Murzyn, U. Szuścik (red.), "Przedsiębiorczość jako wartość w edukacji" (S. 167-182). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# Różnorodność i innowacyjność form pomocy finansowej oraz organizacyjnej dla uczniów

## Streszczenie

Uczniowie mają prawo korzystać z pomocy państwa umożliwiającej im kształcenie, wychowanie i opiekę. Uprawnienie to wynika wprost z ustawy zasadniczej z art. 70 ust. 4: „władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa”. Celem socjalnym tej pomocy jest wyrównywanie szans edukacyjnych, zaś wspieranie edukacji uczniów zdolnych jest celem motywacyjnym. Warto podkreślić wielość form pomocowych i zaangażowanie w ich świadczenie także podmiotów niepublicznych. Głównymi zasadami, które ma realizować pomoc, są powszechność i równość dostępu do świadczeń oświatowych.

**Słowa kluczowe:** pomoc, świadczenie, stypendium, uczeń, powszechność, równość

## Summary

Students have the right to benefit from State aid. This power derives from the Constitution, article 70, paragraph 4. The aim of social aid is to equalize educational opportunities. The aim of the incentive is to support talented students education. It is worth noting the multiplicity of forms of assistance and non-public actors. The main principles, which is to implement the aid are the universality and equality of access to educational benefits.

**Key words:** support, service, scholarship student, universality, equality

## Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że w państwie socjalnym uczniom powinna należeć się finansowa i organizacyjna pomoc. Opierając się na kryterium rodzaju tej

pomocy, możemy wyróżnić zasadniczo dwie jej formy. Pierwsza ma charakter obowiązkowy i wynika z wyrażonego wprost w ustawie zasadniczej obowiązku władz publicznych. Zgodnie bowiem z art. 70 ust. 4 Konstytucji: „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa”. W obecnym stanie prawnym głównym aktem prawnym o charakterze ustawowym jest w tym zakresie ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty<sup>1</sup>. Druga forma pomocy ma charakter fakultatywny i jest w dyspozycji zarówno organów administracji rządowej i samorządowej, jak też szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego. Jako podstawy prawne upoważniające podmioty niepubliczne do tworzenia i wspierania różnorodnych form pomocy dla uczniów należy wskazać ustawę zasadniczą wyrażającą zwłaszcza zasadę pomocniczości<sup>2</sup>, zasadę prawa rodziny do wychowania swoich dzieci<sup>3</sup> i zasadę społeczeństwa obywatelskiego<sup>4</sup>. Doprecyzowanie tych regulacji znajdziemy we wspomnianej już ustawie o systemie oświaty.

Prawo uczniów do otrzymania pomocy organizacyjnej i finansowej należy zaliczyć do ich praw socjalnych. Wskazują one cele działalności państwa i zobowiązują je jednocześnie do podjęcia działań prawnych, politycznych, gospodarczych, ekonomicznych i innych na rzecz realizacji tych praw. Powszechność i równość to podstawowe cechy, a zarazem wartości szczególnie chronione w polskim systemie oświaty<sup>5</sup>. Powszechność oświaty należy wiązać z jej dostępnością. Art. 70. ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa”.

Dostęp do wykształcenia wstępnie można określić jako uprawnienie do uczestnictwa dzieci, młodzieży i dorosłych w formalnym i nieformalnym nauczaniu, opiece i wychowaniu w różnych instytucjach edukacyjnych, na różnych szczeblach kształcenia. Pojęcie dostępności ściśle wiąże się także z polityką edukacyjną państwa<sup>6</sup>.

W naszym kraju edukacja odbywa się głównie w szkołach i placówkach oświatowych publicznych i niepublicznych. Według art. 70 ust. 2 Konstytucji nauka

<sup>1</sup> Dz.U. z 2004, Nr 256, poz. 2575 ze zm., dalej w skrócie u.s.o.

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza w preambule i art. 15 ust. 1 art. 163.

<sup>3</sup> Przepisy art. 48 ust. 1; art. 70 ust. 3.

<sup>4</sup> Przepis art. 12.

<sup>5</sup> Zob. moje uwagi na ten temat zawarte głównie w publikacjach: D. KURZYŃSKA-CHMIEL: *Oświata jako zadanie publiczne*. Warszawa 2013, s. 45–53; EADEM: *Prawa w dziedzinie oświaty (edukacji) w wybranych umowach międzynarodowych i prawie UE*. W: *Umowy w administracji*. Red. J. Boć, L. DZIEWIĘCKA-BOKUN. Wrocław 2008, s. 335–345 oraz EADEM: *Główne zasady i wartości dotyczące oświaty*. W: *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*. Red. A. MURZYN. Kraków 2011, s. 183–197.

<sup>6</sup> D. KURZYŃSKA-CHMIEL: *Oświata jako zadanie publiczne...*, s. 47 i nast.

w szkołach publicznych jest bezpłatna. Niepubliczny sektor edukacji może pobierać opłaty, przede wszystkim tzw. czesne za kształcenie na zasadach określonych w statutach szkół i placówek, a konkretyzowanych w umowach. Powszechność nie jest ich cechą. Można wprowadzać tu różne kryteria naboru i selekcji. Samo zaś tworzenie tych szkół jest gwarantowane konstytucyjnie w art. 70 ust. 3: „Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych [...]”. Ich funkcjonowanie przyczynia się do realizacji potrzeb rodziców i innych podmiotów niepublicznych, które tą drogą wpływają na mapę edukacyjną kraju. Tworzone są szkoły i placówki edukacyjne, które pomimo że nie są powszechne, znacząco rozszerzają ofertę edukacyjną, przez co wzbogacają system oświaty. Swoista elitarność korzystania z takich szkół i placówek wiąże się z ich odpłatnością. Zatem bezpłatność jest podstawowym warunkiem dostępności oświaty<sup>7</sup>. Co warto podkreślić w kontekście głównego nurtu rozważań także uczniowie szkół i placówek niepublicznych mogą korzystać z pomocy państwa na zasadach określonych w ustawie o systemie oświaty.

Oświata powszechna powinna realizować także założenia równości. Ustawa zasadnicza zawiera przepis ogólny (art. 32) wyrażający zasadę równości, nakazujący przestrzeganie jej przez wszystkie organy władzy publicznej, ale także przepisy, które konkretyzują ją w określonych dziedzinach życia lub w odniesieniu do określonych stosunków społecznych<sup>8</sup>. Należy zauważyć, że określenie „zasada równości” używane jest najczęściej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu zarówno do tworzenia, jak i stosowania prawa<sup>9</sup>. Natomiast w literaturze równość w stosowaniu prawa jest zwykle utożsamiana ze sprawiedliwością formalną, która nakazuje przypadki takie same (podobne) traktować tak samo (podobnie), lub też pojęcie równości łączone jest z hasłem bezstronności<sup>10</sup>. Według art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa, zatem wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a ponadto nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Prawo ma być nie tylko równe dla wszystkich, ale

<sup>7</sup> Stanowisko to potwierdził również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r., w którym stwierdził, że zasada bezpłatności nauczania w szkołach publicznych stanowi jeden z elementów składających się na gwarantowane konstytucyjnie prawo do nauki (SK 18/99, OTK-A 2000, nr 7, poz. 258). W innym wyroku Trybunał trafnie zauważył, iż związanie zasady bezpłatnego nauczania z funkcją szkół publicznych jest wyrazem koncepcji realizacji przez władzę publiczną zadań określonych przez samą Konstytucję związanych z kształtowaniem systemu edukacji opartego na równym i powszechnym dostępie do edukacji (K 29/07, OTK-A 2010, nr 5, poz. 49).

<sup>8</sup> Przykładowo dostęp: do dóbr kultury (art. 6 ust. 1), do służby publicznej (art. 60), ochrony własności (art. 64 ust. 2), do wykształcenia (art. 70 ust. 4) czy np. art. 33 wyrażający równouprawnienie kobiet i mężczyzn.

<sup>9</sup> Orzeczenie z dnia 28 maja 2002 r., P 10/01; OTK-A 2002, nr 3, poz. 35.

<sup>10</sup> T. PIETRZYKOWSKI, Z. TOBOR: *Roszczenie do bezstronności*. W: *Filozofia prawa wobec globalizmu*. Red. J. STELMACH. Kraków 2003, s. 70 i n.

przede wszystkim sprawiedliwe, czyli że nie może „obyć się bez określonych klasyfikacji prawnych wprowadzających określone rozróżnienie za pośrednictwem szczegółowych norm adresowanych do pewnych tylko grup i klas obywateli”<sup>11</sup>. Równe prawo nie oznacza, że ma być ono jednakowe, gdyż prawo powinno traktować równo tylko jednostki równe. Zatem adresaci prawa charakteryzujący się cechą istotną, tzn. relewantną, w równym stopniu, mają być traktowane równo. W oświacie oznacza to przede wszystkim uznanie różnorodności adresatów świadczeń edukacyjnych, np. stopnia ich niepełnosprawności czy sytuacji majątkowej, które są podstawą do szukania odpowiednich form służących zaspokojeniu ich potrzeb. Równy dostęp do wykształcenia należy wiązać z obowiązkiem władz publicznych polegającym na stworzeniu dzieciom i młodzieży warunków równego startu i równych szans kształceniowych na miarę ich zróżnicowania, osobistych możliwości intelektualnych i motywacyjnych.

Różnorodność form pomocy organizacyjnej i finansowej władz publicznych dla uczniów wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia przez nie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Zgodnie z art. 70 ust. 4 ustawy zasadniczej obowiązek ten realizowany jest przez tworzenie i wsparcie systemu indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy uczniom określa ustawa o systemie oświaty. Wskazuje ona ponadto na możliwość tworzenia rządowych i samorządowych programów wspierania przedsięwzięć i potrzeb w dziedzinie oświaty. Istnieje także możliwość włączenia się w tę działalność podmiotów niepublicznych.

Podstawowymi formami bezzwrotnej pomocy finansowej i materialnej dla uczniów realizowanymi przez władze publiczne są formy wskazane w rozdziale 8a u.s.o. i to one zostaną przede wszystkim przybliżone w niniejszej publikacji<sup>12</sup>. Przepisy te zostały dodane do ustawy o systemie oświaty 1 stycznia 2005 roku<sup>13</sup>. Obecnie regulacja ta ma kompletny charakter. Jednak z racji na jej specyfikę zasadne jest rozważenie wyłączenia z u.s.o. i rozbudowania tej tematyki w osobnym akcie prawnym rangi ustawy.

Źródłami finansowania pomocy materialnej dla uczniów są generalnie środki publiczne gromadzone przez państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego. Gminą właściwą do udzielenia pomocy jest gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania małoletniego ucznia<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Teza wyroku TK z dnia 24 października 1989 r., K 6/89, OTK 1989, nr 1, poz. 7.

<sup>12</sup> Analogiczną pomoc materialną dla studentów reguluje ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o Szkolnictwie Wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

<sup>13</sup> Z dniem 1 stycznia 2005 r. zaczęły obowiązywać nowe zasady udzielania pomocy materialnej dla uczniów, wprowadzone ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 281, poz. 2781).

<sup>14</sup> Postanowienia NSA: z dnia 7 kwietnia 2011 r., I OW 203/10, LEX nr 1081113; wyrok WSA w Łodzi z 17.12.2008 r., III SA/Łd 447/08, Legalis, podobnie WSA w Krakowie w wyroku z 9.7.2009 r., III SA/Kr 65/09, Legalis.

Cele udzielanej pomocy wskazane są w art. 90b u.s.o., a są nimi:

- zmniejszenie różnic w dostępie do edukacji;
- umożliwienie pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia;
- wspieranie edukacji uczniów zdolnych.

„Wyrównywanie szans edukacyjnych” można określić jako cel socjalny, zaś „wspieranie edukacji uczniów zdolnych” jako cel motywacyjny.

Rodzajami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są stypendia szkolne i zasiłki szkolne. Należy uznać, że „pomocą materialną” w rozumieniu ustawy o systemie oświaty są wszystkie rodzaje świadczeń udzielanych zgodnie z tą ustawą. Jej adresatami są dzieci i młodzież od chwili rozpoczęcia przez nich realizacji obowiązku szkolnego, aż do czasu zakończenia kształcenia, lecz nie dłużej niż do 24. roku życia. Stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w rodzinie tej występuje bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe (art. 90d ust. 1 u.s.o.). Stypendium to przysługuje:

- uczniom szkół publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla młodzieży i dla dorosłych oraz słuchaczom publicznych kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia;
- wychowankom publicznych i niepublicznych ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7 (ustawy o systemie oświaty), a także dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo ze sprzężonymi niepełnosprawnościami, realizację odpowiednio obowiązku szkolnego i obowiązku nauki do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki;
- uczniom szkół niepublicznych nieposiadających uprawnień szkół publicznych dla młodzieży i dla dorosłych do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki;
- słuchaczom niepublicznych kolegiów nauczycielskich i nauczycielskich kolegiów języków obcych do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia.

Warto podkreślić, że pomoc o charakterze socjalnym przysługuje także uczniom szkół niepublicznych i to zarówno w tych z nich, które uzyskały uprawnienia publiczne, jak i w tych, które tych uprawnień nie posiadają. Podstawowa różnica zachodząca między możliwością otrzymywania tych świadczeń w szkołach publicznych i niepublicznych sprowadza się do czasu ich przysługiwania: uczniom szkół niepublicznych nieposiadających uprawnień szkół publicznych dla młodzieży i dla dorosłych świadczenia te przysługują wyłącznie do czasu ukończenia realizacji przez nich obowiązku nauki (czyli do ukończenia 18. roku życia).



Zasadniczo stypendium szkolne nie przysługuje uczniowi/słuchaczowi, który otrzymuje inne stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych<sup>15</sup>. Stypendium to 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;
- pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników.

Wypłata stypendium szkolnego uzależniona jest od stopnia trudnej sytuacji materialnej, w której znajduje się uczeń, i ma na celu zmniejszenie różnic w dostępie do edukacji<sup>16</sup>. Czyli podstawą jest tzw. stan upośledzenia społecznego ucznia. Stypendium ma charakter okresowy, jest bowiem wypłacane w oznaczonej wysokości w sposób powtarzający się przez dany okres. Za trudną sytuację uzasadniającą przyznanie stypendium ustawa uznaje spełnienie przez ucznia kryterium niskich dochodów na osobę w gospodarstwie domowym i trudną sytuację materialną<sup>17</sup>. Organem administracji właściwym do przyznania stypendium jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Środki publiczne w postaci stypendium szkolnego skierowane są na konkretne potrzeby edukacyjne ucznia. Co trzeba wyraźnie zaakcentować, uprawnionym do pomocy jest uczeń, a nie jego rodzice. Chociaż przepisy wyraźnie tego nie określają, wydaje się, że słuszne są

<sup>15</sup> Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, kiedy uczeń, który otrzymuje już inne stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych, może otrzymać stypendium szkolne w wysokości, która łącznie z innym stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych nie przekracza w roku szkolnym dwudziestokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2003 r. poz. 1456 ze zm.), tj. 2.120 zł, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tj. 1.908 zł.

<sup>16</sup> Zagadnienie dotyczące prawidłowego obliczenia wysokości dochodu uprawniającej do otrzymania stypendium budzi wątpliwości w praktyce, głównie odnośnie do zaliczania dochodów z niektórych tytułów do dochodu rodziny. Problematyka ta jest także przedmiotem bogatego orzecznictwa sądowego. W wyroku z 24.06.2010 r. sąd administracyjny zauważył, że do dochodu rodziny obliczanego dla potrzeb przyznania stypendium szkolnego nie wlicza się zasiłku pielęgnacyjnego, jak również dodatku pielęgnacyjnego (zob. Wyrok WSA w Rzeszowie z 24.06.2010 r., II SA/Rz 180/10, Legalis). Natomiast dodatek mieszkaniowy podlega wliczeniu do dochodu (Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.10.2008 r., IV SA/Wr 130/08, Legalis).

<sup>17</sup> Należy w tym zakresie zastosować zasadę uwzględniania w dochodzie wszystkich przychodów bez względu na tytuł i źródło uzyskania, z bardzo ograniczonym katalogiem wyjątków od tej reguły. Taki pogląd ma też odzwierciedlenie w orzecznictwie. Jak wykazał NSA w wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r. / sygn. akt I OSK 1449/06, Lex 344897 l. „jeżeli przesłanką przyznania określonego świadczenia jest wysokość dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę, to nie można wysokość tego dochodu ustalać nie uwzględniając wysokości rzeczywistej tego dochodu”. Rozwiązanie prawne dotyczące dochodu jest tak skonstruowane, aby uwzględniana była jak najbardziej aktualna sytuacja dochodowa.

tezy zgłaszane w orzecznictwie, zgodnie z którymi decyzja w sprawie świadczenia powinna być adresowana do małoletniego ucznia i kierowana do rąk rodzica, który w jego imieniu złożył wnioszek<sup>18</sup>.

Pomoc „materialno-rzeczowa” ma w przypadku wypłaty stypendium szkolnego pierwszeństwo przed świadczeniami w formie pieniężnej, na co wskazuje treść art. 90d ust. 5 u.s.o. Udzielenie stypendium w formie pieniężnej jest rozwiązaniem ostatecznym, najpierw bowiem należy rozważyć skuteczność innych form. W szczególności ważne jest ustalenie, czy udzielenie go w formach pomocy materialno-rzeczowej jest w zależności od beneficjenta świadczenia niemożliwe lub niecelowe. Istotą tego świadczenia jest bowiem dostarczenie uczniowi odpowiedniej dla niego pomocy, zaś środki finansowe mogą być łatwo „skonsumowane” na potrzeby rodziny inne niż edukacyjne<sup>19</sup>. Stypendium to jest przyznawane na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 10 miesięcy w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegów nauczycielskich, nauczycielskich kolegów języków obcych i kolegów pracowników służb społecznych na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 9 miesięcy w danym roku szkolnym. Świadczenie to może być udzielone w jednej lub kilku formach jednocześnie.

Zasiłek szkolny jest drugą obok stypendium szkolnego formą pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Jest on pomocą o charakterze doraźnym, udzielaną uczniowi znajdującemu się w przejściowo trudnej sytuacji materialnej z powodu zaistnienia „zdarzenia losowego” (art. 90e u.s.o.). Jak zauważa Mateusz Pilich, za „zdarzenie losowe”, o którym mowa w tym przepisie, należy rozumieć jakiegokolwiek zjawisko zewnętrzne w stosunku do uprawnionego, którego nie można było przewidzieć ani mu przeciwdziałać, np. klęska żywiołowa, śmierć lub choroba jednego z rodziców<sup>20</sup>. Trudną sytuację materialną należy zaś oceniać indywidualnie. Ma ona też szeroki zakres. Inaczej niż w przypadku stypendium szkolnego wyróżniamy dwie równoprawne formy realizacji tego zasiłku: pieniężną i rzeczową. Zasiłek ma charakter jednorazowego świadczenia, co nie wyłącza możliwości nawet kilkukrotnego przyznawania go w ciągu roku. Może on być przyznany w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym niezależnie od otrzymywania stypendium szkolnego. Ustawo-

<sup>18</sup> Wyrok NSA w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2012 r., IV SA/Gl 520/11, LEX nr 1104439.

<sup>19</sup> Przykładowo NSA w wyroku z dnia 18 lutego 2011 r. stwierdził, że stypendium szkolne powinno być przyznawane w formie pomocy rzeczowej lub całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania. Dopiero w sytuacji, w której organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w tych formach nie jest możliwe, może przyznać stypendium szkolne w formie świadczenia pieniężnego. Pomoc rzeczowa, (jak sama nazwa mówi), powinna być udzielona przez przyznanie konkretnych świadczeń (Wyrok NSA z 18.2.2011 r., I OSK 132/11, Współnota 2011, Nr 11, str. 44; Tak też WSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., I SA/Wa 206/06, Legalis).

<sup>20</sup> M. PILICH: *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*. Wyd. 5. Warszawa 2013, s. 976.



dawca przewidział krótki termin o charakterze prekluzyjnym (inaczej zamknięty, po upływie którego uprawnienie do dokonania czynności wygasa, nie podlegając przedłużeniu) na złożenie wniosku o zasiłek. Są to wyłącznie dwa miesiące od chwili wystąpienia zdarzenia uzasadniającego jego przyznanie<sup>21</sup>. Warto przyjrzeć się również samym wnioskom o świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Ustawodawca upoważnił do występowania z wnioskiem kilka podmiotów, dodatkowo zastrzegając, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być przyznawane z urzędu. Z wnioskiem mogą wystąpić:

- rodzice lub prawni opiekunowie albo pełnoletni uczeń;
- dyrektor szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej (w szczególności o której mowa w art. 16 ust. 7) realizację odpowiednio obowiązku szkolnego i obowiązku nauki – do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki.

Tak szeroko określona grupa podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku rodzi niejasności. Przede wszystkim pytania dotyczą roli dyrektora szkoły lub kolegium oraz potencjalnej zgody ucznia na złożenie wniosku w jego imieniu. Najczęściej wniosek składają rodzice lub prawni opiekunowie niepełnoletniego ucznia. Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia” art. 90n ust. 2 u.s.o. należy w tym przypadku rozumieć jako wyłączenie legitymacji rodziców i opiekunów po osiągnięciu pełnoletności przez ucznia<sup>22</sup>.

Interesujące jest wyposażenie przez ustawodawcę dyrektora szkoły (placówki oświatowej, kolegium) w możliwość składania wniosku w sprawie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Należy podkreślić, że ustawodawca nie nadaje mu przez to statusu strony postępowania. Trudno byłoby nawet określić jego interes prawny w świetle art. 28 k.p.a. Stroną jest bowiem każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem stroną tego postępowania administracyjnego może być jedynie: rodzic (opiekun prawny) lub pełnoletni uczeń.

Jeśli zaś chodzi o możliwość wszczęcia postępowania o przyznanie tego typu świadczenia z urzędu, to trzeba podnieść, że podstawę faktyczną może stanowić każda informacja, którą dysponuje organ, która świadczy o trudnej sytuacji materialnej strony, np. informacje będące w dyspozycji ośrodka pomocy społecznej. Zgodnie z orzecznictwem sądowym właściwe organy, orzekając w przedmiocie stypendium szkolnego i zasiłku, mają obowiązek zastosowania art. 90n ust. 3 u.s.o., czyli (orzekania z urzędu) w każdym czasie, nawet jeśli wniosek zło-

<sup>21</sup> Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 sierpnia 2011 r., IV SA/GI 836/10, LEX nr 1088143.

<sup>22</sup> Wyjątek dotyczący braku legitymacji do składania wniosku przez pełnoletniego ucznia i należy go wiązać z sytuacją, gdy uczeń pomimo pełnoletności jest ograniczony w zdolności do czynności prawnych.

żony jest po terminie. Podkreślić trzeba, że prowadzenie postępowania z własnej inicjatywy organu orzekającego w sprawie stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego, jak również możliwość złożenia wniosku przez dyrektora szkoły, daje szansę uzyskania pomocy tym uczniom, których rodziny nie podjęły odpowiednich kroków w celu uzyskania świadczenia.

Postępowanie w sprawie przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym toczy się według kodeksu postępowania administracyjnego z zachowaniem regulacji zawartej w u.s.o., która ma charakter *lex specialis* w tym zakresie. Ustawodawca jednoznacznie zastrzegł, że w sprawie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (art. 90n u.s.o.). Warto zauważyć prawidłowość tego rozwiązania głównie w negatywnym kontekście braku w przepisach jasnego określenia form, w których przyznaje się inne świadczenia pomocowe dla uczniów.

Od dnia 6 kwietnia 2010 roku wprowadzono regulację (art. 90m ust. 2 u.s.o.), na mocy której rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej. Upoważnienie może być udzielone w odrębnej uchwale. Należy jednak podkreślić, że przepis ten upoważnia wyłącznie radę gminy, a nie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia spraw w zakresie przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Wspomniany organ monokratyczny zgodnie z art. 268a k.p.a może w formie pisemnej upoważnić jedynie pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu. Możliwość prowadzenia postępowań przez ośrodki pomocy społecznej należy ocenić pozytywnie, dysponują one bowiem rozległą wiedzą na temat sytuacji osób najbardziej potrzebujących, jak również mają wgląd we wszystkie świadczenia z zakresu pomocy społecznej przyznawane danej rodzinie. Przepisy nie przewidują możliwości powierzenia szkołom zadań w zakresie przyznawania pomocy materialnej uczniom w formie stypendiów szkolnych i zasiłków szkolnych.

Konkretyzowanie zasad udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie gminy następuje w uchwalanym przez radę gminy regulaminie. Zgodnie z art. 90f u.s.o. przy jego uchwaleniu należy kierować się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa się 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 u.s.o.);
- 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.

Regulamin pomocy materialnej najczęściej zaliczany jest do aktów prawa miejscowego<sup>23</sup>. Akty te w doktrynie prawa administracyjnego określane są także jako akty normatywne czy np. akty prawotwórcze<sup>24</sup>. Pomimo ich powszechnego charakteru polegającego na regulowaniu zachowania wszystkich kategorii adresatów mają one ograniczony przestrzennie zasięg obowiązywania, co oznacza, iż nie obowiązują na całości terytorium RP, lecz na obszarze terytorialnej właściwości organów, które je ustanowiły.

Ustawodawca przewiduje prawo do uchwalenia regulaminu dotyczącego wyłącznie form pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, tj. stypendium i zasiłku szkolnego. Tą drogą nie reguluje się zaś zasad udzielania świadczeń pomocy o charakterze motywacyjnym. Orzecznictwo wskazuje na niemożność modyfikacji ustawowych kryteriów lub ustalania własnych w drodze regulaminu<sup>25</sup>. Nie wolno także wprowadzać do regulaminów rozwiązań polegających na ustanawianiu wymogu dostarczenia dodatkowych dokumentów niż wymienione w ustawie, np. zaświadczenia o zameldowaniu<sup>26</sup>. Orzecznictwo wykazuje również niemożność zmiany w regulaminie trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego np. poprzez wprowadzenie innych sposobów wnoszenia i terminów przekazywania podań do organu administracji publicznej niż wskazane w art. 63 i 65 k.p.a.<sup>27</sup>. Należy także pamiętać, aby w regulaminach udzielania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym nie dookreślać zdarzenia losowego, którego wystąpienie jest jedną z przesłanek tej pomocy<sup>28</sup>. Sama kwota udzielanego stypendium powinna być różnicowalna w zależności od indywidualnej sytuacji ucznia (materiałnej, dochodu). Rada gminy nie może także modyfi-

<sup>23</sup> Uchwała NSA z dnia 28 października 2002 r. FPK 7/02, „Prokuratura i Prawo”, nr 1(50)/2003, uchwała NSA z dnia 9 kwietnia 2001 r. OPK 25/00 ONSA 2001/4/152, uchwała NSA z dnia 30 października 2000 r. OPK 13/00 ONSA 2001/2/63, uchwała NSA z dnia 31 sierpnia 1998 r. FPK 3/98 „Wspólnota”, nr 41-42/1998.

<sup>24</sup> E. OCHENDOWSKI: *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*. W: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościanka*. Red. Z. RYBICKI. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 161; D. DĄBEK: *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*. Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 236 i n.; Zob. też. J. ŚWIĄTKIEWICZ: *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.* „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 88; B. DOLNICKI: *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 11.

<sup>25</sup> II SA/Sz 942/05 – Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 lutego 2006 r., <http://www.nsa.gov.pl>.

<sup>26</sup> Tak też w Rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2005 r., PN.II.0911-15/230/05, OwSS 2005, nr 4, poz. 95.

<sup>27</sup> Zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2009 r., IV SA/Wr 173/09, LEX nr 553515.

<sup>28</sup> Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r., IV SA/Po 699/09, Legalis; podobnie Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lutego 2010 r., IV SA/Po 975/09, Legalis; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2009 r., IV SA/Po 745/09, Legalis; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2009 r., IV SA/Po 782/09, Legalis; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 5 listopada 2009 r., NK.II.0911/382/09, Dz. Urz. Lubel. Nr 133, poz. 2822.

kować progu dochodowego pomocy materialnej określanego ustawowo. Ustawodawca wskazuje też górną i dolną granicę kwoty stypendium.

Drugim typem świadczeń pomocy materialnej dla uczniów są świadczenia o charakterze motywacyjnym. Ich celem nie jest zapewnienie powszechności i równości w dostępie do edukacji, a promowanie i nagradzanie uczniów za ponadprzeciętne osiągnięcia w nauce i sporcie. Świadczenia te niewątpliwie wspierają kreatywność uczniów i ją doceniają, przez co zachęcają ich do dalszego rozwoju. Są one przyznawane przez różne podmioty i to zarówno publiczne, jak i niepubliczne. Możemy do nich zaliczyć zwłaszcza szkoły i placówki oświatowe oferujące stypendia za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, jak też centralne organy administracji państwowej (stypendia: Prezesa Rady Ministrów, właściwego ministra do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego). Stypendia mogą również fundować jednostki samorządu terytorialnego. W tym zakresie można również współpracować na zasadach ustalonych w umowie z organizacjami pozarządowymi. Także coraz częściej osoby fizyczne i prawne, np. stowarzyszenia, samodzielnie tworzą programy stypendialne dla uczniów<sup>29</sup>.

Podstawowym przykładem stypendium o charakterze motywacyjnym jest stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe. Udzielić go może zarówno szkoła publiczna, jak i niepubliczna o uprawnieniach szkoły publicznej. Stypendium za wyniki w nauce może być przyznane uczniowi, który uzyskał wysoką średnią ocen w okresie (semestrze) poprzedzającym okres (semestr), w którym przyznaje się to stypendium, zaś stypendium za osiągnięcia sportowe może być przyznane uczniowi, który uzyskał wysokie wyniki we współzawodnictwie sportowym na szczeblu co najmniej międzyszkolnym. Wysokość stypendium ustala dyrektor szkoły po zasięgnięciu opinii komisji stypendialnej i rady pedagogicznej oraz w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę. Jak się wydaje, ustawowe określenie „w porozumieniu” oznacza uzgodnienie jedynie kwoty udzielanych stypendiów, nie daje zaś uprawnień organowi prowadzącemu do ingerencji w ustalenie osoby, której stypendium będzie przyznawane. Wniosek o przyznanie stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe wychowawca klasy składa do komisji stypendialnej, która przekazuje wniosek wraz ze swoją opinią dyrektorowi szkoły. W przypadku kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych i kolegium pracowników służb społecznych wniosek składa słuchacz. Stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe przyznaje dyrektor szkoły. Ustawodawca nie wypowiada się o formie prawnej tego stypendium. Można przyjąć, że jest to akt o charakterze władczym i z całą pewnością nie ma formy decyzji

<sup>29</sup> Programy mogą mieć charakter lokalny/regionalny bądź ogólnopolski. Więcej o programach stypendialnych zob. na stronie [www.mojestypendium.pl](http://www.mojestypendium.pl) [dostęp: 15.10.2014].

administracyjnej w rozumieniu k.p.a. Mieści się on w ramach władztwa zakładowego. Nie jest też zaskarżalny z uwagi na wewnętrzny stosunek (brak drogi sądowej).

Kolejne trzy typy stypendiów motywacyjnych mogą przyznawać członkowie rządu, a mianowicie premier, ministrowie właściwi w sprawach oświaty i wychowania, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Stypendium Prezesa Rady Ministrów może być przyznane wyłącznie uczniowi szkoły, której ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości. Otrzymać je może uczeń, który otrzymał promocję z wyróżnieniem, uzyskując przy tym najwyższą w danej szkole średnią ocen lub który wykazuje szczególne uzdolnienia w co najmniej jednej dziedzinie wiedzy, uzyskując w niej najwyższe wyniki, a w pozostałych dziedzinach wiedzy wyniki co najmniej dobre. Świadczenie to można przyznać tylko jednemu uczniowi danej szkoły na okres od września do czerwca w danym roku szkolnym. Kolejne stypendium, tj. stypendium ministra oświaty i wychowania, może być przyznane uczniowi uzyskującemu wybitne osiągnięcia edukacyjne w szkole publicznej dla młodzieży lub szkole niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej dla młodzieży. Do osiągnięć tych można zaliczyć przykładowo: zostanie laureatem międzynarodowej olimpiady lub laureatem i finalistą olimpiady przedmiotowej o zasięgu ogólnopolskim lub turnieju, uzyskanie wysokich wyników we współzawodnictwie sportowym na szczeblu krajowym lub międzynarodowym.

Dla porządku należy jeszcze wymienić ostatni typ świadczeń o charakterze motywacyjnym przyznawanych przez organ centralny, a mianowicie stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Stypendium to może być przyznane uczniowi szkoły artystycznej prowadzącej kształcenie w zawodzie artystycznym, który uzyskał w okresie (semestrze) bardzo dobrą średnią ocen z przedmiotów artystyczno-zawodowych oraz uczniowi laureatowi międzynarodowego lub krajowego konkursu artystycznego. Procedury przyznawania Stypendium Prezesa Rady Ministrów, ministra oświaty i wychowania i ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego omówione są w akcie wykonawczym do ustawy o systemie oświaty<sup>30</sup>. To, co wyraźnie da się zauważyć w tych procedurach, to braki, w szczególności: jasnego określenia formy prawnej, w której przyznawane są te stypendia, jak też możliwego trybu odwoławczego.

Realizacja zadań w zakresie pomocy materialnej dla uczniów należy do różnych podmiotów. Jeśli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, to zgodnie z zasadą pomocniczości w zadanie to została wyposażona gmina. Natomiast udzielanie stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe:

---

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2005 r. w sprawie stypendiów Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz.U. Nr 106, poz. 890).

- w publicznych szkołach, kolegiach nauczycielskich, nauczycielskich kolegiach języków obcych i kolegiach pracowników służb społecznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego jest zadaniem własnym tych jednostek;
- w publicznych szkołach prowadzonych przez organy niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych jest zadaniem organów prowadzących te szkoły.

Budżet państwa udziela wsparcia gminom na realizację jej zadania. Na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa. Zadanie to jest zatem jedynie dotowane. Jest ono bowiem cały czas zadaniem własnym gminy, za którego realizację ponosi ona odpowiedzialność. Wydaje się, że u.s.o. powinna być traktowana jako przepisy odrębne i ewentualne przekroczenie drogą dotacji 80% kosztów realizacji zadania nie powinno skutkować żądaniem od gmin zwrotu „ponadlimitu”<sup>31</sup>.

Natomiast udzielanie stypendiów motywacyjnych nie należy bezpośrednio do obowiązków organów j.s.t., lecz w przypadku prowadzonych przez te jednostki szkół i kolegiów realizowane jest właśnie przez nie na zasadach określonych w art. 90 g u.s.o.: „szkoła udziela stypendia za wyniki w nauce i sportowe”. Warto zauważyć, że w istocie szkoły i kolegia nie mają żadnych „zadań własnych”, a raczej zadania statutowe. Jednostki samorządu terytorialnego muszą przekazać na ten cel własne środki. Szkoły nieprowadzone przez j.s.t. otrzymują stosowne środki od swoich organów prowadzących (np. stowarzyszeń), które to z kolei otrzymały je w ramach dotacji z budżetu właściwej j.s.t. Przepisy jasno określają też, że stypendium Prezesa Rady Ministrów jest finansowane z budżetu państwa, a stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego finansowane są z budżetu państwa z części, których dysponentami są odpowiedni ministrowie.

Poza podstawowymi formami pomocy, których finansowanie określone jest na zasadach ogólnych, ustawa o systemie oświaty przewiduje możliwość tworzenia lokalnych i regionalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych oraz rządowych programów pomocy socjalnej dla uczniów. Niewątpliwie podstawową ich cechą jest dobrowolność tworzenia. Są to formy innowacyjne, mogą one bowiem wspierać wartości szczególnie ważne dla fundatora świadczeń bądź w skali regionalnej/lokalnej (programy samorządowe), bądź ogólnopolskiej (programy rządowe). Pierwszy typ tych programów to rządowe programy pomocy socjalnej dla uczniów, których cele wskazuje u.s.o. w art. 90u:

- 1) wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych;

<sup>31</sup> Stanowiska Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Edukacji Narodowej nie są w tym zakresie spójne. Zob. M. PILICH: *Komentarz...*, s. 1012–1013.



- 2) wspieranie powstawania i realizacji regionalnych lub lokalnych programów tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>32</sup>;
- 3) wspomaganie tworzenia warunków do sprawowania profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami;
- 4) wspomaganie organów prowadzących szkoły lub placówki w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki lub w podnoszeniu poziomu dyscypliny w szkołach lub placówkach;
- 5) rozwijanie kompetencji, zainteresowań i uzdolnień dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych, w tym wspomaganie organów prowadzących szkoły lub placówki w realizacji przedsięwzięć w tym obszarze;
- 6) wspieranie przedsięwzięć w zakresie edukacji patriotycznej i obywatelskiej dzieci i młodzieży.

Programy rządowe Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały stanowiącej merytoryczną podstawę do aktów wykonawczych, zgodnie z którymi przyznawana jest konkretna pomoc<sup>33</sup>. Służą one bezpośredniej pomocy materialnej dla uczniów lub dofinansowaniu programów samorządowych. Formą dofinansowania jest dotacja celowa, mogą one zaś wspierać zarówno świadczenia socjalne, jak i motywacyjne dla uczniów. Środki finansowe mogą być przekazane do j.s.t., ale także do organizacji pozarządowych realizujących te programy. Jako najbardziej znane przykłady programów rządowych można wskazać „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, „Szkłanka mleka” i „Owoce w szkole”.

Także jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć wspierające programy edukacyjne o charakterze lokalnym i regionalnym dla uczniów. Pomoc ta może mieć charakter socjalny, jak też motywacyjny, co jasno wynika z art. 90t u.s.o. Na realizację programów jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają środki własne, a także mogą przeznaczać środki publiczne, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>34</sup>. Programy te mogą być tworzone we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zasady tej współpracy określa umowa. Ustawowa regulacja dotycząca programów samorządowych jest bardzo skąpa, co rodzi poważne wątpliwości w orzecznictwie. Jasne jest jedynie to, że uchwalenie zasad tworzenia regulaminów lokalnych programów pomocy materialnej dla uczniów należy do kom-

<sup>32</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873.

<sup>33</sup> Zob. np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej dzieciom i uczniom na zakup podręczników i zakup jednolitego stroju (Dz.U. Nr 120, poz. 819), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 2007 r. w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach (Dz.U. Nr 163, poz. 1155 ze zm.).

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104.

petencji organów stanowiących j.s.t. Główne spory dotyczą samego charakteru prawnego tych programów, a dokładnie uznania ich za akty prawa miejscowego. Stanowisko doktryny i orzecznictwa jest tu niejednolite<sup>35</sup>. Jednoznacznie natomiast należy ocenić inną uchwałę podejmowaną w tym zakresie przez j.s.t., która określa tryb i zasady udzielania pomocy materialnej w ramach programów lokalnych bądź regionalnych. Uchwała taka zawiera regulamin mający postać aktu prawa miejscowego, zawiera on bowiem normy prawne adresowane do nieokreślonego kręgu podmiotów zewnętrznych, czyli do adresatów tej pomocy.

## Zakończenie

Przeprowadzona analiza wykazała istnienie licznych form pomocy dla uczniów. Dowiedziono ponadto, jak wiele podmiotów zaangażowanych jest w realizację tej pomocy. Widać różnorodność form, którymi one dysponują. Rozwiązania te mają na celu dotarcie do jak największej liczby osób potrzebujących, a także tych, których wyjątkowe zdolności lub osiągnięcia zasługują na uznanie. Szczególnie warto podkreślić rosnące zaangażowanie j.s.t. i podmiotów niepublicznych, w tym organizacji pozarządowych, w tworzenie programów pomocowych. Programy te cechuje duża innowacyjność. Pomagają one uczniom i wyrównują szanse edukacyjne, realizują zatem cele socjalne i motywacyjne. Wiele z nich promuje także cechy i wartości cenne w danych społecznościach, przykładowo: zaangażowanie w działalność ekologiczną, sportową czy promującą dany region w różnych formach. Na koniec jednak trzeba także wyrazić pewną obawę dotyczącą skuteczności zwłaszcza rządowych programów wspierających uczniów i pomocy materialnej świadczonej przez gminy, które potwierdza

---

<sup>35</sup> Z. DUNIEWSKA, B. GÓRSKI, B. JAWORSKA-DĘBSKA, E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, M. STAHL: *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*. W: *Podmioty administracji i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Red. M. STAHL. Toruń 2005, s. 174 i podana tam literatura. Jeśli chodzi o orzecznictwo, to reprezentowane są dwa stanowiska w tym zakresie. Według pierwszego program wspierania edukacji jest aktem wewnętrznym, który jedynie wyznacza kierunki działania j.s.t. w zakresie edukacji (zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 czerwca 2010 r., NK. II.AM5.0911-22/10, Dz.Urz. Dolnośl. Nr 108, poz.1696). Drugie stanowisko zakłada, iż program ten jest aktem prawa miejscowego. Na poparcie tej tezy WSA w Gliwicach wskazał, że program j.s.t. określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne w tym obszarze (zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2011 r., IV SA/Gl25/11).

raport NIK z 2011 roku<sup>36</sup>. Jeśli chodzi o programy rządowe, a szczególnie program tzw. „Wyprawka szkolna”, wykazano podstawowe ich wady skutkujące niewielkim absorbowaniem środków przez upoważnionych do pomocy. Do wad tych zaliczono głównie nieskuteczne informowanie o możliwości uzyskania wsparcia i nadmierną biurokratyzację procesu ubiegania się o pomoc<sup>37</sup>. Natomiast gminy, których zadaniem własnym jest realizacja świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, przede wszystkim nie radzą sobie z pełnym wykorzystaniem przekazywanych im z budżetu państwa pieniędzy<sup>38</sup>.

## Bibliografia

- DĄBEK D.: *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*. Bydgoszcz–Kraków 2003.
- DOLNICKI B.: *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5.
- DUNIEWSKA Z., GÓRSKI B., JAWORSKA-DĘBSKA B., OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA E., STAHL M.: *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*. W: *Podmioty administracji i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Red. M. STAHL. Toruń 2005.
- KURZYNA-CHMIEL D.: *Główne zasady i wartości dotyczące oświaty*. W: *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*. Red. A. MURZYN. Kraków 2011.
- KURZYNA-CHMIEL D.: *Oświata jako zadanie publiczne*. Warszawa 2013.
- KURZYNA-CHMIEL D.: *Prawa w dziedzinie oświaty (edukacji) w wybranych umowach międzynarodowych i prawie UE*. W: *Umowy w administracji*. Red. J. BOĆ, L. DZIEWIĘCKA-BOKUN. Wrocław 2008.
- OCHENDOWSKI E.: *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*. W: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościanka*. Red. Z. RYBICKI. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- PIETRZYKOWSKI T., TOBOR Z.: *Roszczenie do bezstronności*. W: *Filozofia prawa wobec globalizmu*. Red. J. STELMACH. Kraków 2003.
- PILICH M.: *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*. Wyd. 5. Warszawa 2013.
- ŚWIĄTKIEWICZ J.: *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.* „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.

<sup>36</sup> Raport dostępny na stronie: <http://www.nik.gov.pl> [dostęp: 15.10.2014].

<sup>37</sup> W ramach realizowanego przez MEN rządowego programu „Wyprawka szkolna” w latach 2012–2013 wykorzystano odpowiednio 54 proc. (z zaplanowanych w 2012 roku 140 mln zł) i 55 proc. (z zaplanowanych w 2013 roku 179,5 mln zł) przeznaczonych na ten cel pieniędzy.

<sup>38</sup> W 2009 r. do budżetu wróciło 9 proc. środków przeznaczonych na pomoc materialną. W 2010 r. odsetek niewykorzystanych w ten sposób pieniędzy sięgnął już 16 proc. Skrajnym przykładem są gminy województwa śląskiego, które nie wykorzystały ponad jednej trzeciej przekazanych im środków (dane z raportu NIK z 2011 roku).