



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 sierpnia 2014 r.

Poz. 3590

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 826/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Julia Szczygielska
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków

Protokolant

Aleksandra Markiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 8 maja 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wiązów
z dnia 30 sierpnia 2013 r. nr XL/251/2013
w przedmiocie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 2 i § 8 ust. 4 powyższej uchwały w części dotyczącej wyrażenia „w szczególności”, użytego w tych przepisach;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w części o jakiej mowa w punkcie I nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Wiązów, działając na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), podjęła w dniu 30 sierpnia 2013 r. uchwałę nr XL/251/2013 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia jej nieważności w zakresie:

- § 8 ust. 2 pkt 2,
- § 8 ust. 2 we fragmencie „w szczególności”,
- § 8 ust. 4 we fragmencie „w szczególności”,
- § 9 ust. 3 we fragmencie „w szczególności”,
- § 13 ust. 2 we fragmencie „w szczególności”,
- § 8 ust. 5

„Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym”, stanowiącego załącznik do powyższej uchwały.

Zaskarżonej w omawianym zakresie uchwałę, organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 90d, art. 90f pkt 1, pkt 2, pkt 3, 90n ust. 7 ustawy o systemie oświaty, art. 7 i art. 94 Konstytucji oraz § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.).

Jak podał Wojewoda Dolnośląski, w toku badania legalności uchwały stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa.

Rada, stosownie do normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 90f ustawy o systemie oświaty, uregulowała w uchwałę: 1) sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego, 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.

Określając formy pomocy materialnej Rada postanowiła, że stypendium szkolne może być w szczególności udzielone w formie: 1) nauki języka obcego, 2) abonamentu internetowego, 2) zajęć wyrównawczych prowadzonych poza systemem szkolnym, 3) zajęć terapeutycznych, 4) zajęć gimnastyki korekcyjnej, dodatkowych zajęć edukacyjnych prowadzonych poza systemem szkolnym (np. zajęcia sportowe, taneczne, recytatorskie); 5) zakwaterowania w bursie, internacie lub na stacji; 6) posiłków w stołówce szkoły, internatu lub prowadzonej przez inny podmiot; 7) związanych z transportem do i ze szkoły środkami komunikacji zbiorowej; 8) innych opłat i wydatków wymaganych obligatoryjnie przez szkołę (np. refundacja wyjazdu na „zieloną szkołę”), na wycieczkę szkolną 9) opłat związanych z wyjazdami do kina, teatru, muzeum zorganizowanych przez szkołę.

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 ustawy o systemie oświaty, 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.

Powyżej wskazane formy pomocy materialnej mogą być udzielane na zasadach określonych w art. 90d i 90e omawianej ustawy. To w tych przepisach znajduje się katalog form, w jakich może być udzielone stypendium i zasiłek szkolny. Według jej art. 90d ust. 1 i ust. 2, 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, z zastrzeżeniem art. 90d ust. 12. Formy stypendium szkolnego również są określone w ustawie o systemie oświaty. Według przepisu art. 90d ust. 2, stypendium może być udzielone 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.

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 (art. 90d ust. 4 ustawy).

Stypendium szkolne może być udzielone również w formie świadczenia pieniężnego, na zasadach określonych w art. 90d ust. 5 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, udzielenie stypendium socjalnego dla uczniów jest możliwe jedynie w formach, o których mowa powyżej. Oznacza to, że gmina ustalając formy udzielania stypendium – z uwzględnieniem swoich możliwości finansowych, zobowiązana jest działać w granicach przepisów prawa.

Tymczasem Rada Miasta i Gminy Wiązów w treści § 8 ust. 2 Regulaminu wskazała m.in., że stypendium szkolne może być udzielane uczniom również w formie abonamentu internetowego (pkt 2).

Zdaniem organu nadzoru możliwość pokrycia powyższych kosztów nie mieści się w delegacji ustawowej do podjęcia zaskarżonej uchwały. Pokrycie kosztów abonamentu internetowego nie może zostać zakwalifikowane jako pokrycie kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym również organizowanych poza szkołą ani na pokrycie kosztów związanych z pobieraniem nauki poza szkołą. Wskazać należy, że umowa na świadczenie usług internetowych może zostać podpisana przez osobę zdolną do zawierania umów. Umowa taka nie może zostać podpisana przez niepełnoletniego ucznia (uprawnionego do korzystania ze stypendium socjalnego). Poza tym sygnał internetowy skierowany będzie do miejsca, w którym zamieszkuje uprawniony do stypendium wraz z innymi członkami rodziny. Zatem Internet może być wykorzystywany nie tylko przez uprawnionego do stypendium ucznia ale również przez inne osoby zamieszkujące w tym miejscu oraz tam przebywające. Tymczasem osobą uprawnioną do stypendium szkolnego jest 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, z zastrzeżeniem ust. 12. Ustawodawca wskazał zatem osobę uprawnioną do korzystania ze stypendium szkolnego. Pomoc ta skoncentrowana jest na dziecku uprawnionym do stypendium szkolnego. Pomoc ta nie obejmuje swoim zakresem innych osób. Inne rozwiązanie przewidział ustawodawca w art. 84 ustawy o systemie pieczy zastępczej, który stanowi, że: „Prowadzący rodzinny dom dziecka otrzymuje środki finansowe na: 1) utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym jest prowadzony rodzinny dom dziecka, w wysokości odpowiadającej kosztom ponoszonym przez rodzinny dom dziecka na czynsz, opłaty z tytułu najmu, opłaty za energię elektryczną i ciepłą, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, dźwig osobowy, antenę zbiorczą abonament telewizyjny i radiowy, usługi telekomunikacyjne oraz związanym z kosztami eksploatacji, obliczonym przez podzielenie łącznej kwoty tych kosztów przez liczbę osób zamieszkujących w tym lokalu lub domu jednorodzinnym i pomnożenie przez liczbę dzieci i osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, o których mowa w art. 37 ust. 2, umieszczonych w rodzinnym domu dziecka wraz z prowadzącym rodzinny dom dziecka; 2) pokrycie niezbędnych kosztów związanych z remontem lub ze zmianą lokalu w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym jest prowadzony rodzinny dom dziecka – do wysokości środków określonych w umowie, o której mowa w art. 62; 3) pokrycie innych niezbędnych i nieprzewidzianych kosztów związanych z opieką i wychowaniem dziecka lub funkcjonowaniem rodzinnego domu dziecka – do wysokości środków określonych w umowie, o której mowa w art. 62.”

Powyższe oznacza, że otrzymane świadczenie pieniężne ma wpływ również na inne osoby, niż te którym świadczenie zostało przyznane. Przyznane środki finansowe pozwalają na korzystanie np. z wynajętego mieszkania, z energii elektrycznej, ciepłej czy też usług telekomunikacyjnych przez prowadzącego rodzinny dom dziecka ale również i przez przebywające tam dziecko. Jest to swoisty mechanizm regulujący sposób korzystania przyznanych środków finansowych przez osoby prowadzące rodzinne domy dziecka i korzystające z tych świadczeń osoby uprawnione czyli dzieci przebywające w rodzinnych domach dziecka. Takiego rozwiązania nie przewiduje ustawa o systemie oświaty, a zatem kwestionowany zapis jest niedopuszczalny.

Ponadto jak wskazał organ nadzoru należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zatem podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Z kolei, artykuł 94 ustawy zasadniczej stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miej-

scowego określa ustawa. Przepis ten oraz cytowany wyżej art. 7 Konstytucji RP oznaczają iż podstawą aktu prawa miejscowego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

W niniejszej sprawie umocowanie ustawowe dla uchwały zawiera przepis art. 90f w związku z art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Jak już wspomniano, przepis art. 7 Konstytucji RP ustanawia wyraźną granicę dla aktywności organów władzy publicznej, a mianowicie nie mogą one podejmować działań poza prawem. Niewątpliwie norma powyższa dotyczy również przepisów upoważniających organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141), w którym wyrażono następujący pogląd: „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 8 ust. 2 pkt 2 Regulaminu udzielania pomocy materialnej.

W ocenie organu nadzoru również § 8 ust. 5 Regulaminu został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Rada postanowiła, że „Stypendium szkolne może być udzielane uprawnionym uczniom szkół ponadgimnazjalnych oraz słuchaczom kolegiów, także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania.” Z powyższego wynika, że Rada wprowadziła otwarty katalog przypadków uzasadniających pokrycie kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania. Jednocześnie Rada, mocą § 8 ust. 2 Regulaminu, takie przypadki określiła (zakwaterowanie w bursie, inne opłaty i wydatki wymagane przez szkołę np. refundacja wyjazdu na zieloną szkołę, na wycieczkę szkolną, opłaty związane z wyjściami do kina, teatru, muzeum zorganizowane przez szkołę). Nie ulega zatem wątpliwości, że mocą § 8 ust. 5 Regulaminu, Rada postanowiła o pokrywaniu innych jeszcze kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania niż te, które zostały wymienione w § 8 ust. 2 Regulaminu. Przepis § 8 ust. 5 Regulaminu stanowi powtórzenie zapisu ustawowego zawartego w art. 90d ust. 4 ustawy, co z reguły nie stanowi istotnego naruszenia prawa (w przedmiotowym Regulaminie jest wiele takich powtórzeń), jednakże w kontekście przepisu § 8 ust. 2 Regulaminu, w ocenie organu nadzoru został on podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 i 94 Konstytucji i stanowi modyfikację woli ustawodawcy. W tym miejscu wskazać należy, że z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/90, publ. OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.” Powyższe koresponduje z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zaznaczył, że Rada określając formy stypendium szkolnego (§ 8 ust. 2 Regulaminu), formy pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym (§ 8 ust. 4 Regulaminu), sposób ustalania stypendium szkolnego (§ 9 ust. 3 Regulaminu) oraz przypadki złożenia wniosku po upływie terminu (§ 13 ust. 2 Regulaminu) posłużyła się sformułowaniem „w szczególności”. W ocenie organu nadzoru taki zapis jest niedopuszczalny. Z treści normy kompetencyjnej stanowiącej podstawę do podjęcia uchwały wynika bowiem wprost, że Rada określa w regulaminie: 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. Ponadto zauważyć należy, że mocą art. 90n ust. 7 ustawy: „W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6.” Oznacza to, że te uzasadnione przypadki złożenia wniosku po terminie powinny zostać określone w regulaminie. Katalog tych przypadków powinien być sformułowany w sposób kategoryczny.

Rada powinna zatem określić wszystkie elementy Regulaminu w sposób jasny, precyzyjny i kompleksowy. Nie oznacza to jednak, że może tworzyć otwarty katalog form stypendium szkolnego (§ 8 ust. 2 Regulaminu), form pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym (§ 8 ust. 4 Regulaminu) oraz sposobu ustalania stypendium szkolnego (§ 9 ust. 3 Regulaminu), przypadków składania wniosku o udzielenie stypendium po upływie terminu (§ 13 ust. 2 Regulaminu). Należy mieć na uwadze fakt, iż uchwała ma charakter wykonawczy w stosunku do ustawy (wydawana jest na podstawie i w celu wykonania ustawy). Powyższe oznacza, że Rada kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym konkretnym przypadku formy stypendium szkolnego, formy pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, sposób ustalania stypendium szkolnego oraz uzasadnione przypadki składania wniosków o przyznanie stypendium socjalnego po upływie wskazanego terminu.

Jak wskazał organ nadzoru należy mieć również na uwadze fakt, że uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego, a więc kierowana jest do nieograniczonego kręgu adresatów, zatem redakcja jej przepisów powinna cechować się wysokim stopniem precyzyjności i jasności. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego Regulamin udzielania pomocy materialnej uchwalony przez Radę Miasta i Gminy Wiązów kryterium tego nie spełnia.

W odpowiedzi na skargę organ uchwałodawczy wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze wskazał, że należy zgodzić się z organem nadzoru, że udzielenie stypendium socjalnego dla uczniów jest możliwe jedynie w formach, o których mowa w ustawie o systemie oświaty. Jednakże treść art. 90d ust. 2 ustawy o systemie oświaty implikuje stwierdzenie, że ustawodawca nie założył zamkniętego katalogu form pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, lecz poprzez użycie zwrotu „w szczególności”, pozostawił ten katalog otwartym.

Dodatkowe zająca o charakterze edukacyjnym oraz pomoc rzeczowa o tożsamym charakterze, nie zostały ujęte w formę ostatecznego spisu, gdyż ich rodzaj zależy od potrzeb ucznia. Na powyższe wskazuje treść powołanego przepisu, w którym to zawarto zarówno w pkt. 1 jak i 2 sformułowania wskazujące na otwarty katalog form udzielanej pomocy. Tym samym brak jest podstaw do innej – poza językową – wykładni owych przepisów prawnych. Podnieść bowiem należy, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej, choć niewątpliwie nie ustala absolutnego porządku preferencji, to jednak dopuszcza odstępstwa od wyniku jej zastosowania tylko wówczas, gdy wynik ten prowadzi albo do absurdu, albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji. Innymi słowy, odstępstwo od jasnego i oczywistego sensu przepisu wyznaczonego jego jednoznacznym brzmieniem mogą uzasadniać tylko szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne; jeśli takie racje nie zachodzą, należy oprzeć się na wykładni językowej (por. uzasadnienie uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 137 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 74). Zastosowanie wykładni, w której interpretator odchodzi od sensu językowego przepisu, może być uzasadnione tylko w wyjątkowych okolicznościach, ponieważ adresaci norm prawnych mają prawo polegać na tym, co ustawodawca w przepisie rzeczywiście wyraził, a nie na tym, co chciał uczynić lub co uczyniłby, gdyby znał nowe lub inne okoliczności.

Potwierdzeniem zaprezentowanych tez są wyjaśnienia zawarte w „Informacji w sprawie pomocy materialnej dla uczniów, udzielanej w ramach Narodowego Programu Stypendialnego”, przekazanej jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej dnia 9 września 2005 r. pismem nr DWPS-EM/0212/01/05.

Z informacji Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, iż „pomocą rzeczową o charakterze edukacyjnym może być tornister, strój na zajęcia wychowania fizycznego, podręczniki, zeszyty, przybory szkolne, ale i atlas historyczny, encyklopedia, instrument muzyczny, pokrycie kosztów abonamentu internetowego, wyjazdu na wycieczkę szkolną, zieloną szkołę, czy nawet mikroskop dla ucznia zainteresowanego biologią lub luneta dla ucznia zainteresowanego astronomią.”

Tym samym nie sposób zgodzić z treścią wskazanego w skardze zastrzeżenia w przedmiocie niezasadności, braku jurydycznych podstaw umieszczenia w § 8 ust. 2 Regulaminu zapisu, że „stypendium szkolne może

być udzielane uczniom również w formie abonamentu internetowego”. Cel takiego świadczenia, w szczególności przy uwzględnieniu bezwzględnej przesłanki kryterium dochodowego otrzymania określonej w ustawie pomocy materialnej, w pełni odpowiada dzisiejszym potrzebom edukacyjnym zapewnieniu należytego rozwoju intelektualnego dzieci i młodzieży. Brak możliwości – przy stwierdzeniu przez organ udzielający pomocy materialnej takiej potrzeby – udzielania pomocy w formie opłacania abonamentu internetowego, prowadzić będzie do pogłębiania się zjawiska „wykluczenia informacyjnego” oraz zacofania edukacyjnego młodzieży nieposiadającej dostępu do Internetu. Uwaga ta ma tym bardziej doniosłe zastrzeżenie w odniesieniu do Gminy Wiązów, gdzie większość ludności mieszka na terenach wiejskich, gdzie z racji ograniczeń technologicznych dostęp do Internetu jest gorszy niż w miastach.

Poza tym argumenty podniesione za nieważnością kwestionowanego przepisu, jak teza o braku możliwości podpisania umowy przez niepełnoletniego ucznia (co na marginesie zasad wynikających z Kodeksu cywilnego uznać należy za wątpliwe) oraz teoretyczna możliwość wykorzystywania Internetu także przez inne osoby, także uznać należy za nieuzasadnione. W takim ujęciu można zakwestionować niemal każdą formę pomocy o charakterze rzeczowym. Nie jest rzeczą organu nadzoru antycypacja wykorzystania pomocy przez beneficjentów. To rolą organu przyznającego pomoc materialną jest sprawowanie kontroli wykorzystania przyznanej pomocy, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie, podjęcie stosownych środków w trybie art. 90o ustawy o systemie oświaty.

Nie można zatem zgodzić się z podniesionymi w skardze argumentami. Stanowią one wyraz nadzorczej dowolności oraz swoistej nadinterpretacji przepisów prawa. W taki sposób, niemal każde działanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w granicach przyznanych jej przez prawodawcę kompetencji, mogłoby zostać zakwestionowane w ramach nadzorczej kontroli. W ocenie organu wydającego uchwałę, działanie organu nadzoru stanowi nadmierną ingerencję w zagwarantowaną konstytucyjnie i ustawowo samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i jako takie stoi w sprzeczności z art. 165 ust. 2 oraz art. 171 Konstytucji RP.

Rada Gminy, chcąc zapewnić równe możliwości rozwoju dzieci i młodzieży, mając na uwadze odległość ich miejsca zamieszkania od szkoły, w której pobierają naukę, uchwaliła w § 8 ust. 5 oraz ust. 2 Regulaminu, relewantne zagadnienie z punktu widzenia ich progresji życiowej. Stosownie do pierwszego ze wskazanych przepisów „stypendium szkolne może być udzielane uprawnionym uczniom szkół ponadgimnazjalnych oraz słuchaczom kolegiów, także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania”. W § 8 ust. 2 wskazano natomiast, jakie koszty i wydatki, mogą podlegać owej swoistej refundacji.

Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, że takie uregulowanie kwalifikowane winno być jako uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiotowym zakresie. Już bowiem w samej skardze podniesiono w sposób definitywny, że umieszczenie regulacji stanowiącej powtórzenie zapisu ustawowego w żadnej mierze nie stanowi podstawy do przyjęcia, że tak ukształtowany przepis, mógłby uzasadniać stwierdzenie istotnego naruszenia prawa.

Jednocześnie jak podał organ uchwałodawczy budzi zdziwienie, określenie regulacji zawartej w § 8 ust. 5 w powiązaniu z § 8 ust. 2 Regulaminu jako tej, którą rozszerza się pokrywanie innych jeszcze kosztów, związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania, niż te które zostały wymienione w § 8 ust. 2 Regulaminu. Organ stanowiący gminy, określając w § 8 ust. 2 Regulaminu wyliczenie pokrywanych w ramach pomocy materialnej dla uczniów kosztów związanych z pobieraniem nauki poza ich miejscem zamieszkania, dokonał jedynie uszczegółowienia takich przypadków, których ogólny zarys, zgodny w wymaganiami ustawowymi, wskazany został w § 8 ust. 5 Regulaminu.

Nie jest zatem tak, jak twierdzi skarżący, że Rada Gminy postanowiła o pokrywaniu innych jeszcze kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania, niż te które zostały wymienione w § 8 ust. 2 Regulaminu. Taka interpretacja owych przepisów prawa miejscowego, nie jest zgodna z intencją uchwałodawcy oraz w pełnym zakresie pozbawiona została zarówno jurydycznych jak i faktycznych podstaw.

Odnosząc się w dalszej części do wskazanych przez skarżącego zarzutów istotnego naruszenia przez organ stanowiący gminy przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w treści § 8 ust. 2, § 8 ust. 4, § 9 ust. 3, § 13 ust. 2 – we fragmentach, w szczególności”, podniósł natomiast, że nie stanowią one w żadnej mierze podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie. Koniecznym staje się zatem wskazanie, że asumptem do takiego uregulowania materii regulaminu były niektóre zarzuty organu nadzoru zawarte w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2013 r. na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 27 czerwca 2013 r., nr XXXVIII/243/2013 w sprawie regulaminu udzielania pomocy

materialnej o charakterze socjalnym. W uzasadnieniu tej skargi organ nadzoru zarzucał Radzie brak dostatecznego i pełnego uregulowania poruszonych kwestii.

Poza tym podzielając stanowisko organu nadzoru, iż organ stanowiący prawo miejscowe powinien „poruszać się” jedynie w zakresie upoważnienia ustawowego, a sformułowanie „w szczególności” co do zasady należy za niedopuszczalne – nie można jednak tracić z pola widzenia treści zawartego w art. 90d ust. 1 w związku z art. 90b ustawy o systemie oświaty upoważnienia. Jak już wyżej wskazywano, ustawodawca wprowadził katalog otwarty form dopuszczalnej pomocy materialnej o charakterze rzeczowym. Nie zawsze możliwe i celowe jest określenie wszystkich przypadków, w których zakres zastosowania danej normy podlega aktualizacji. Stąd też konieczna jest analiza z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sytuacji, a wszelki automatyzm w tym zakresie jest wykluczony.

Stąd też Rada Gminy, dążąc do zapewnienia organowi wykonawczemu możliwości jak najbardziej trafnego udzielenia pomocy z punktu widzenia jej celów, wprowadziła zaskarżone postanowienia. W ocenie Rady Gminy, bez ich umieszczenia w regulaminie można by postawić organowi stanowiącemu zarzut niewypełnienia w całości ustawowego upoważnienia do wydania uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest tylko w części zasadna.

Istotnie zdaniem Sądu – naruszają przepisy powszechnie obowiązującego prawa jedynie § 8 ust. 2 i § 8 ust. 4 w części użytego w tych przepisach wyrażeniach: „w szczególności”.

Przepis § 8 ust. 2 uchwały postanowił, iż stypendium szkolne może być udzielane w formach określonych w czterech punktach wymienionych poniżej tekstu ust. 2.

Przepis art. 90 f ustawy upoważniającej radę gminy do uchwalenia regulaminu udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy pozwala temu organowi określić formy w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Skoro tak formy te powinny zostać określone w sposób wyczerpujący tak by nie pozostawić podmiotowi stosującemu uchwałę możliwości poszerzania kręgu tych form poza formy wymienione w ustawie i w uchwale.

Tymczasem wyrażenie „w szczególności” pozwala stosującemu tego rodzaju prawo tworzyć określoną formę w zależności od potrzeb. Można zatem w pełnym zakresie odnieść tu rozważania organu nadzoru dotyczących istoty upoważnienia ustawowego, konieczności jego zrealizowania w całości i niewychodzenia poza jego zakres.

W przepisie § 8 ust. 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że pomoc rzeczowa o charakterze edukacyjnym polega w szczególności na zakupie lub zwrocie kosztów zakupu określając w pięciu punktach rzeczy objęte taką pomocą zatem rozważania wcześniej poczynione, odniesione do § 8 ust. 2 uchwały można zastosować w pełni także i do tego przepisu uchwały; także i ten przepis wobec tego wychodzi poza zakres upoważnienia zamieszczonego w art. 90 f ustawy przez to, że sprzecznie z delegacją ustawową pozostawia stosującemu uchwałę możliwość tworzenia kręgu form pomocy stypendialnej udzielanej przez gminę.

Inaczej natomiast należałoby oceniać użycie tego wyrażenia „w szczególności” w przepisach § 9 ust. 3 i § 13 ust. 2 uchwały. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że ustalając wysokość stypendium, rozpatruje się indywidualnie sytuację w rodzinie w szczególności uwzględniając dodatkowo następujące okoliczności (...). W § 13 ust. 2 natomiast postanowiono, iż w uzasadnionych przypadkach wnioski o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1 w szczególności w przypadku (...). I w jednym i drugim przepisie trudno byłoby upatrywać istotnego naruszenia prawa gdyż to wyrażenie w szczególności nie ma takiego charakteru jak we wcześniej analizowanych postanowieniach uchwały należy zwrócić uwagę, iż w istocie rzeczy w przepisach § 9 i § 13 wyrażenie „w szczególności” nabiera innego charakteru. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że decydujące znaczenie ma tu „indywidualne rozpatrywanie sytuacji w rodzinie” a tylko przykładowo prawodawca zdecydował się wymienić okoliczności, które należałoby wziąć pod uwagę. W rzeczy samej można by bowiem przyjąć, iż gdyby prawodawca poprzestał jedynie na wyrażeniu o indywidualnym rozpatrywaniu sytuacji w rodzinie to w każdym przypadku ustalania wysokości stypendium musiałyby być brane pod uwagę okoliczności życiowe rodziny odnoszące się do jej składu osobowego, sytuacji zdrowotnej materialnej i umiejętności radzenia sobie z wypełnieniem powinności względem rodziny. Tak samo należy widzieć kategorię prawną uzasadnionego przypadku użytą w § 13 ust. 2 uchwały, gdzie tylko przykładowo ujęto okoliczności, które mogą ten uzasadniony przypadek konkretyzować. Można mieć wątpliwości czy w takiej sytuacji jak opisana w § 13 ust. 2 uchwały w ogóle była potrzebna ale można też uznać, że właśnie poprzez użycie tego wyrażenia „w szczególności” uniknięto ograniczenia podmiotu stosującego uchwałę

w konkretyzowaniu omawianej tu kategorii szczególnego przypadku. Tym bardziej jest to istotne, że organ nadzoru nie kwestionuje, podobnie jak i Sąd możliwości wprowadzenia do uchwały kategorii indywidualnego rozpatrywania sytuacji w rodzinie jak i szczególnego przypadku.

Zbyt rygorystycznie także organ nadzoru podchodzi do kwestii określonej przez uchwałodawcę formy pomocy stypendialnej, konkretnie zaś możliwości wprowadzenia abonamentu internetowego. Trudno przy tym się zgodzić z tym, że jedynymi formami pomocy stypendialnej powinny być te formy, które wymienia ustawa w art. 90 d i art. 90 e.

Przy takim ujęciu zagadnienia delegacja ustawowa zawarta w art. 90 e ustawy utraciłaby przynajmniej częściowo swój sens skoro w pkt 2 tego art. wyraźnie została określona możliwość konkretyzowana form w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Istotne jest to końcowe zdanie cyt. przepisu odnoszące te formy do potrzeb istniejących na terenie gminy. Można – nie wdając się w bardziej szczegółowe wywody podzielić motywy odpowiadającego na skargę który powołuje właśnie konkretną sytuację Gminy Wiązów a także informacje Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 9 września 2005 r. – pismo DWPS-EM/0212/01/05, z tego względu nie można absolutnie zgodzić się ze skarżącym, że przeszkodą w udzielaniu takiego stypendium byłaby konieczność zawarcia umowy świadczenia usług internetowych. Przeciwnie z natury tego abonamentu wynikałoby, że raczej byłby on udzielony osobom, które z internetu już korzystają. Racjonalnie przy tym brzmi argument odpowiadającego na skargę, że w taki sposób można by zakwestionować każdą formę pomocy o charakterze rzeczowym. Można bowiem łatwo wyobrazić sobie sytuację gdy uczeń otrzymuje stypendium pieniężne i przeznacza je na taki abonament. Nadto jak odpowiadający na skargę podnosi to do udzielającego takiego stypendium należy kontrola wykorzystania, przyznania pomocy i ewentualnego stosowania środków przewidzianych w związku z tym w ustawie. Brak tu zatem istotnego naruszenia prawa.

Takiego naruszenia nie można dopatrzeć się także w przepisie § 8 ust. 5 uchwały. Rzeczywiście jest on powtórzeniem art. 90 d ust. 4 ustawy. Problemu tego nie można jednak absolutyzować w tym sensie, że każdorazowo takie przeniesienie unormowania ustawowego do aktu prawnego lokalnego prawodawcy istotnie narusza prawo. Inaczej mówiąc posłużenie się w uchwale unormowaniem aktu ustawowego z którego uchwałodawca czerpie upoważnienie, nie stanie się w każdym przypadku powodem stwierdzenia nieważności takiego powtórnego unormowania. Zakaz przenoszenia regulacji ustawowych do tego rodzaju aktów podustawowych wynika wprawdzie jedynie z Zasad techniki prawodawczej ale Zasady te nie stanowią wzorca kontroli legalności aktu prawa miejscowego. Tylko pomocniczo mogą one służyć sądowej kontroli aktu prawa miejscowego. Będzie to miało istotne znaczenie w sytuacji gdy przepisy uchwały w której znajdują się takie regulacje ustawowe będą interpretowane w sposób wypaczający ich sens ustawowy. W badanym przypadku nie ma to jednakże istotnego znaczenia bowiem interpretacja przepisu § 8 ust. 5 nie może nie uwzględniać treści § 8 ust. 2 uchwały, w którym określone zostały formy pomocy stypendialnej udzielanej uczniom. Podobnie należałoby uznać gdyby takie rozwiązanie prawne jak w § 8 ust. 5 uchwały zostało zamieszczone jedynie w ustawie.

Z powyższych względów Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012, poz. 270 ze zm.) dalej p.p.s.a. orzekł jak w pkt I wyroku natomiast na zasadzie art. 151 p.p.s.a. należało skargę oddalić (pkt II). Orzeczenie w pkt III znajduje uzasadnienie w przepisie art. 152 p.p.s.a.