



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 21 stycznia 2026 r.

Poz. 108

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.75.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 7 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXIII/172/25 Rady Miejskiej w Głubczycach z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Nagradzania Uczniów Uzdolnionych – z powodu istotnego naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

W dniu 17 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Głubczycach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153; zwanej w dalszej części jako u.s.g.) podjęła uchwałę nr XXIII/172/25 w sprawie przyjęcia Regulaminu Nagradzania Uczniów Uzdolnionych.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 grudnia 2025 r.

W kwestionowanym akcie Rada Miejska w Głubczycach uchwaliła tryb i kryteria przyznawania nagród uczniom uzdolnionym zamieszkałym na terenie Gminy Głubczyce.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Przepis ten ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Powołany przepis może więc stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia wskazanych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną o randze ustawowej. Aktualna pozostaje teza wyrażona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 178/09 (LEX nr 574432), że wprowadzie z literalnego brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g. można wywnioskować upoważnienie dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, to przepis ten trzeba jednakże odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 u.s.g. Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy uchwały. W rezultacie ww. przepis nie daje samodzielnej kompetencji organom jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwały w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Przykładem takiej normy jest art. 90t ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r., poz. 881 ze zm.; zwanej dalej jako u.s.o.), zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (ust. 1). W przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, 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 na danym obszarze (ust. 4).

Dokonując analizy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że art. 90t ust. 4 u.s.o. odsyła do ust. 1 tego artykułu. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że ustalenie szczegółowych warunków przyznawania pomocy dla uzdolnionych dzieci i młodzieży możliwe jest wówczas, gdy wcześniej przyjęty został przez daną jednostkę samorządu terytorialnego regionalny lub lokalny program, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ww. ustawy. Z powyższego wynika, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero w następstwie przyjęcia ww. aktu i w celu jego realizacji, organ stanowiący określa szczegółowe warunki, na jakich jest udzielana stosowna pomoc, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie może skorzystać z delegacji wynikającej z art. 90t ust. 4 u.s.o. bez wcześniejszej realizacji art. 90t ust. 1 tej ustawy. Wynika to wprost z brzmienia ww. przepisu kompetencyjnego, w którym posłużono się sformułowaniem „w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1”. Użyta forma czasu dokonanego, potwierdza uprzedni charakter oraz odrębny byt prawny uchwały programowej. Pogląd taki jest przyjmowany jednolicie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 734/20, we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt IV SA/Wr 363/21, w Olsztynie z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/OI 961/20, w Gdańsku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 521/19, w Rzeszowie z dnia 13 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 692/19).

W toku postępowania wyjaśniającego organ nadzoru ustalił, że Rada Miejska w Głubczycach nie przyjęła programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

W ocenie organu nadzoru podjęcie przez Radę Miejską w Głubczycach uchwały w sprawie przyjęcia Regulaminu Nagradzania Uczniów Uzdolnionych w oparciu o niesamoistną podstawę prawną oraz bez poprzedzenia jej aktem, o którym mowa w art. 90t ust. 1 u.s.o., w sposób istotny narusza prawo.

Z analizy treści uchwały nr XXIII/172/25 nie wynika by stanowiła ona program, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. Określono w niej tryb i kryteria przyznawania nagród uczniom uzdolnionym zamieszkałym na terenie Gminy Głubczyce. Tymczasem przez program należy rozumieć „plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp.” oraz „założenia, postulaty i cele jakiejś działalności” (por. Słownik Języka Polskiego, <https://sjp.pwn.pl/>). Program, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, jest aktem ramowym określającym mniej lub bardziej szczegółowe wytyczne, dotyczące sposobu postępowania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Powinien zatem wyznaczać kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego we wskazanym zakresie i stanowić podstawę do podjęcia przez jej organy odpowiednich działań organizacyjnych, zabezpieczenia środków finansowych na realizację programu, jak też do uchwalania zasad i trybu przyznawania wsparcia dla uczniów. Nie sposób uznać, że kwestionowana uchwała spełnia określone wyżej wymogi. Rada Miejska w Głubczycach powinna zatem w pierwszej kolejności przyjąć program wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (akt kierownictwa wewnętrznego), a następnie na jego podstawie określić szczegółowe warunki udzielania pomocy ww. osobom. Naruszenie tych wymogów i podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Regulaminu Nagradzania Uczniów Uzdolnionych w oparciu o niesamoistną podstawę prawną, bez poprzedzenia jej aktem, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o., w sposób istotny narusza prawo, co prowadzić musi do stwierdzenia jej nieważności w całości. Do istotnych wad uchwały w orzecznictwie zalicza się bowiem takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. np. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11).

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że delegacja ustawowa z art. 90t ust. 4 u.s.o. jednoznacznie odnosi się do dzieci i młodzieży pobierających naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce ich zamieszkania. Tymczasem z § 1 uchwały wynika, że Regulamin Nagradzania Uczniów Uzdolnionych jest skierowany wyłącznie do uczniów uzdolnionych, zamieszkałych na terenie Gminy Głubczyce. Należy w związku z tym uznać, że uchwała nr XXIII/172/25 – wbrew ww. przepisowi ustawy – zawężyła zakres podmiotowy potencjalnych beneficjentów pomocy. Jest z kolei rzeczą oczywistą, że niejednokrotnie nauka pobierana na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego nie jest związana z zamieszkiwaniem na jej terenie. Jest to zjawisko warunkowane różnymi przyczynami, które w żadnej mierze nie powinny stanowić podstawy do różnicowania dzieci uzdolnionych w zakresie dostępu do nagród. Potwierdza to nie tylko wykładnia literalna art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ale również wykładnia historyczna i autentyczna tego przepisu. Uległ on bowiem zmianie na podstawie art. 2 pkt 107 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych

ustaw. Wówczas wyrazy „*dzieciom i młodzieży*” zastąpiono wyrazami „*dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania*”. W uzasadnieniu do projektu ustawy jednoznacznie wskazano, że doprecyzowanie analizowanego przepisu ma zapewnić równe traktowanie wszystkich uczniów uczęszczających do danej szkoły, bez względu na miejsce ich zamieszkania czy zameldowanie. Dodatkowo wskazano, że wprowadzana zmiana umożliwi jednostkom samorządu terytorialnego, posiadającym środki na finansowanie stypendiów, objęciem pomocą również ww. grupy uczniów. Intencją prawodawcy było szeroko rozumiane dobro ucznia i zawarcie w ustawie zapisów nieograniczających niektórym dzieciom i uczniom możliwości skorzystania z pomocy, którą ustanawia organ prowadzący szkołę, do której te uczęszczają (zob.: uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i ustawy o systemie oświaty oraz innych ustaw; druk sejmowy nr 2861 z dnia 25 września 2018 r.; s. 91). Analogiczne stanowisko prezentowane jest w orzeczeniach sądów administracyjnych (por. wyroki WSA: w Gliwicach z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 825/22, w Gdańsku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 521/19).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Joanna Sachanbińska