



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 6 lutego 2026 r.

Poz. 859



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.36.2026

Lublin, dnia 4 lutego 2026 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/89/25 Rady Gminy Borzechów z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Borzechów**

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 XIV/89/25 Rady Gminy Borzechów z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Borzechów.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XIV/89/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 stycznia 2026 r.

W podstawie prawnej uchwały powołany został m.in. art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r. poz. 881, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa w szczególności:

- 1) sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1;
- 2) formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy;
- 3) tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego;
- 4) tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

Analiza treści art. 90f ustawy o systemie oświaty prowadzi do stwierdzenia, iż przepis ten określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania radzie gminy w drodze uchwały, wyznacza jednocześnie granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, które winny być w regulaminie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany regulamin obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 90f pkt 1-4 ustawy o systemie oświaty.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Biorąc pod uwagę konieczność ujęcia w regulaminie wszystkich elementów określonych w art. 90f ww. ustawy, należy stwierdzić, że przyjęta przez Radę Gminy Borzechów uchwała nie określa - wskazanego w pkt 1 tego przepisu - sposobu 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.

W § 5 regulaminu przyjęto, że *wysokość stypendium szkolnego ustala się uwzględniając trudną sytuację, o której mowa w § 3 ust. 3.*

*W celu określenia wysokości stypendium wyznacza się trzy grupy dochodowe:*

- 1) *grupa I dochodowa – dochody miesięczne na osobę w rodzinie nie wyższe niż 50% kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej;*
- 2) *grupa II dochodowa – dochody miesięczne na osobę w rodzinie powyżej 50% i nieprzekraczające 80% kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej;*
- 3) *grupa III dochodowa – dochody miesięczne na osobę w rodzinie powyżej 80% i nieprzekraczające 100% kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (§ 5 ust. 2).*

*W zależności od zakwalifikowania do danej grupy dochodowej stypendium może wynieść:*

- 1) *grupa I: 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych;*
- 2) *grupa II: 130% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych;*
- 3) *grupa III: 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych (§ 5 ust. 3).*

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty, na podstawie którego Rada winna w podjętej uchwale określić 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.

Z przyjętej regulacji wynika, że Rada Gminy, w ramach kompetencji do określania sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego, ustaliła konkretną wysokość stypendium dla trzech wyodrębnionych grup dochodowych.

Zdaniem organu nadzoru z przepisu kompetencyjnego nie wynika upoważnienie dla Rady Gminy określenia wysokości stypendium. Ustawodawca upoważnił Radę Gminy do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium, a więc wytycznych, w oparciu o które nastąpi ostatecznie ustalona wysokość stypendium przy uwzględnieniu innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Wysokość stypendium powinna zatem zostać zindywidualizowana dopiero na etapie wydawania decyzji administracyjnej. Określenie wysokości stypendium w uchwale uniemożliwia uwzględnienie okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy i dostosowanie wysokości stypendium do konkretnej sytuacji. Możliwość taka została zagwarantowana przez ustawodawcę poprzez z jednej strony upoważnienie Rady Gminy wyłącznie do określenia zasad, w oparciu o które będzie ustalana wysokość stypendium, a z drugiej strony poprzez wskazanie, że w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (art. 90n ust. 1 ustawy). Ograniczenie wprowadzone w uchwale ma wpływ na kształt przyszłych decyzji wydawanych w sprawie przyznania stypendium, bowiem nie pozwala organowi prowadzącemu postępowanie administracyjne na uwzględnienie okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy, ale także na zróżnicowanie wysokości stypendium w zależności od sytuacji materialnej.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy ustaliła wysokość stypendium uwzględniając jedynie przyjęte miesięczne wysokości dochodu na osobę w rodzinie ucznia (§ 5 ust. 2 Regulaminu). Przedmiotowa regulacja nie przewiduje zróżnicowania wysokości stypendium w zależności od indywidualnej sytuacji ucznia.

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 168/18: *"prawo do ubiegania się o stypendium szkolne ma bowiem każdy uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie. W konsekwencji, określenie przez radę gminy w regulaminie sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego powinno umożliwiać ustalenie wysokości przedmiotowego świadczenia w sytuacji każdego ucznia, uprawnionego do ubiegania się o jego przyznanie. Z uwagi na to, że sytuacja materialna i rodzinna uczniów uprawnionych do ubiegania się o stypendium szkolne może być różna, rada gminy, ustalając wysokość tego świadczenia, powinna zgodnie z art. 90f pkt 1 u.s.o. zróżnicować ją zależnie od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 u.s.o."*

W wyroku z dnia 28 maja 2015 r., sygn. I OSK 535/15, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął zaś, że: *"Zgodzić należy się z organem nadzoru, że w § 2 ust. 2 regulaminu (...), wskazując konkretne miesięczne kwoty stypendium przysługujące uczniom w zależności od dochodu na osobę w rodzinie ucznia - (...) nie realizowała w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, zgodnie z którą w regulaminie winien być określony sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego. "Sposób" to metoda, forma, zasady działania. Skoro rada gminy upoważniona została w delegacji ustawowej do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ("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"), to wykonanie upoważnienia ustawowego nie może polegać na ustaleniu w uchwale konkretnych kwot stypendium w zależności od dochodu w rodzinie ucznia"*.

W przedmiotowej uchwale pominięto konieczność określenia mechanizmu ustalania wysokości stypendium w zależności od wystąpienia dodatkowych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Brak jest w uchwale jakichkolwiek postanowień regulujących, w jaki sposób wystąpienie okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy wpływa na wysokość stypendium przysługującego uczniom.

Powyższe uregulowania stoją w sprzeczności z wolą ustawodawcy, który w art. 90d ust. 1 wskazał, iż 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. Podjęta w wykonaniu przyznanego upoważnienia uchwała rady gminy powinna wskazywać organowi wykonawczemu sposób ustalania wysokości stypendium zarówno na podstawie kryterium sytuacji materialnej ucznia, jak również w sytuacji, kiedy wystąpią "inne okoliczności" o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze Gminy Borzechów. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Dotyczy to zwłaszcza aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zatem realizując upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy winna określić w sposób normatywny mechanizm ustalania wysokości stypendium szkolnego, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać, w oparciu o jej postanowienia, konkretną wysokość stypendium w indywidualnych sprawach w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz innych okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała nie zawierając postanowień regulujących wyczerpująco sposób ustalenia wysokości stypendium w zależności od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, nie wypełnia delegacji ustawowej. Takie działanie zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa, stanowi istotne naruszenie prawa.

Uchwała jest obarczona również innymi istotnymi wadami prawnymi.

W § 5 ust. 7 regulamin stanowi, że *stypendium szkolne wypłacane jest w sposób i w terminach określonych decyzją administracyjną.*

Elementy składowe decyzji administracyjnej określa art. 107 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2 k. p. a.).

Rada gminy nie jest uprawniona do stanowienia w przedmiocie obligatoryjnych składników decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05).

Jak stanowi § 6 regulaminu, *należności z tytułu nienależnie pobranego stypendium szkolnego podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (ust. 1). *Wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej* (ust. 2).

Przepis art. 90o ustawy precyzyjnie reguluje zarówno kwestię konieczności informowania o zmianie okoliczności stanowiących podstawę przyznania stypendium szkolnego i podmioty do tego zobowiązane jak i kwestię wstrzymania lub cofnięcia stypendium i wydawania decyzji w tym zakresie nie pozostawiając Radzie Gminy żadnych uprawnień w tym zakresie. Zgodnie z art. 90o ust. 5 ustawy należności z tytułu nienależnie pobranego stypendium szkolnego podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Zgodnie z § 8 regulaminu, *w sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie przepisy ustawy o systemie oświaty.*

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 8 regulaminu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zauważyć trzeba, że przepis zawarty w uchwale Rady Gminy nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się regulamin, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w regulaminie - powszechnie obowiązujące przepisy ustawy o systemie oświaty. Tym samym Rada przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawą.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, por. także wyrok z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13).

Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Go 8/19.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/89/25 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Borzechów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Borzechów