



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 26 marca 2026 r.

Poz. 1268

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.1.24.2026

WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 25 marca 2026 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) **stwierdzam nieważność w całości** Uchwały nr XXI/133/26 Rady Gminy Dubeninki z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie określenia zasad Programu Stypendialnego Gminy Dubeninki

Uzasadnienie

Rada Gminy Dubeninki, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), art. 90t ust. 1 pkt. 2) ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz.U. z 2025 r. poz. 881 ze zm.) Rada Gminy Dubeninki uchwała, co następuje: podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad Programu Stypendialnego Gminy Dubeninki

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 marca 2026 r.

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

Na podstawie przepisu art. 90t ustawy o systemie oświaty przyjęcie przez radę uchwały określającej zasady udzielania stypendium dla uczniów musi być poprzedzone utworzeniem dokumentów zawierających plan działania danej jednostki samorządu terytorialnego w sferze edukacji zorientowany na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Dopiero przyjęcie zwykłą uchwałą powyższych programów przewidujących udzielanie pomocy, stwarza możliwość określenia w odrębnej uchwale szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakresu pomocy, w tym stypendiów, jak również sprecyzowania trybu postępowania w tych sprawach. Uchwała precyzująca te kwestie jako akt powszechny, generalny i abstrakcyjny, stanowi akt prawa miejscowego, podlegający ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jednostki samorządu terytorialnego zainteresowane wspieraniem edukacji poprzez przyznawanie uczniom stypendiów winny zatem, na podstawie art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, uchwalić program wspierania edukacji przewidujący taką formę pomocy, a następnie uchwalić, w drodze aktu prawa miejscowego, szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach.

Ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał bowiem jednostki samorządu terytorialnego do stworzenia dokumentu programowego, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji.

W świetle stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego: „tworzenie określonych programów przez organy administracji publicznej wiąże się z prowadzeniem i realizacją przyjętej polityki w tym zakresie (np. polityką edukacyjną, społeczną czy socjalną). Program jest zatem swego rodzaju aktem planowania, przedstawiającym zamierzenia jednostki samorządu terytorialnego w zakresie realizacji określonych celów. Powinien on zawierać analizę stanu istniejącego w zakresie objętym programem, określać zakres podmiotowy (do kogo jest skierowany, jakie są wyróżniki wyodrębniające adresatów) i przedmiotowy programu (jakiego zakresu działalności będzie on dotyczył), cele programu (co podmiot tworzący program chce osiągnąć np. poszerzenie oferty pozaszkolnej, umożliwić rozwój zainteresowań, aktywne spędzanie wolnego czasu, zmniejszenie

obszarów ubóstwa i wykluczenia edukacyjnego), sposoby jego realizacji (np. stypendia, nagrody, współpraca ze szkołami, zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne, tworzenie określonych instytucji lub regulacji prawnych) oraz wskazywać podmioty mające go realizować, a także ewentualne źródła jego finansowania. Programy ze swej istoty są przejawem działania organu, który je stanowi i mają charakter wewnętrzny skierowany do organów jednostki samorządu terytorialnego i jej jednostek organizacyjnych” (wyrok z dnia 31 stycznia 2025 r. sygn. III OSK 3408/23).

Dopiero zatem w oparciu o dany program, co wynika wprost z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego powinny określić warunki, zakres oraz tryb udzielania pomocy dzieciom i młodzieży. Oznacza to, iż podjęcie uchwały na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, musi być poprzedzone podjęciem uchwały programowej na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 1 lub 2 ww. ustawy.

Z treści wyjaśnień przekazanych przez Wójta Gminy Dubeninki, przesłanych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie uchwały, o której mowa na wstępie, wynika, iż regulacje dotyczące przyznawania stypendium dla uczniów zostały ujęte w sposób kompleksowy w treści kwestionowanej uchwały w sprawie określenia zasad Programu Stypendialnego Gminy Dubeninki, zarówno program, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 ww. ustawy oraz wypełnienie delegacji z ust. 4 art. 90t ustawy. Rady Gminy Dubeninki, jak wynika z treści wyjaśnień uznała, iż: „brak jest potrzeby poprzedzenia podjętej uchwały odrębną uchwałą programową, o której mowa w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Uchwała stanowiąca podstawę przyznania stypendium zawiera bowiem zarówno elementy określające zasady ich przyznawania, jak i wskazuje cel oraz zakres wsparcia uczniów, co w praktyce realizuje założenia programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży”.

Z powyższym stanowiskiem Gminy Dubeninki, w świetle ww. wskazanej argumentacji nie można się zgodzić. Brak zatem podjęcia odrębnej uchwały w sprawie programu, o którym mowa w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, przed podjęciem uchwały na podstawie ust. 4 ww. przepisu i połączenie tych regulacji w jednym akcie stanowi istotne naruszenie prawa.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 961/20; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 521/19; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 734/20).

Ponadto analiza treści kwestionowanej uchwały wykazała, iż Rada Gminy w § 2 uchwały określając zasady przyznawania stypendium naukowego, postanowiła, iż może ono być przyznane uczniom szkół podstawowych – klasy IV-VIII oraz uczniom szkół ponad podstawowych (do ukończenia 20 roku życia), których opiekunowie prawni zamieszkują na terenie Gminy Dubeninki, w pkt 1 wskazując jednocześnie kryteria. Jako kryterium przyjęto, co najmniej bardzo dobrą ocenę z zachowania oraz średnią ocen z obowiązkowych zajęć edukacyjnych za dwa semestry, wskazując na średnią ocen, dla uczniów klas IV-VI szkół podstawowych – lit. a; w przypadku uczniów klas VII-VIII szkół podstawowych – lit. b; w przypadku uczniów szkół ponadpodstawowych i dodatkowo legitymującymi się osiągnięciami naukowymi (...) – lit. c.

Zgodnie z art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, 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.

Norma zawarta w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty jednoznacznie wskazuje, że stypendium jest formą wsparcia adresowaną do uczniów "uzdolnionych". Zatem w świetle tego uregulowania jedynie kryterium bycia uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce, powinno stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Przepisy nie wskazują na inne kryteria czy cechy, które pozwalałyby na rozróżnianie uczniów. Szczegółowe warunki udzielania stypendium powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych kryteriów niż ustawowe kryterium "wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży". Wobec powyższego regulacje wyłączające możliwość uzyskania stypendium za wyniki w nauce przez uczniów klas niższych - klas I-III, w sposób istotny naruszają prawo. Ustawodawca nie wyłączył bowiem grupy uczniów klas niższych z możliwości uzyskania stypendium, zatem organ stanowiący pozbawiając ich takiej możliwości wykracza poza umocowanie ustawowe.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych: "określając na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty 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, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do ograniczenia kręgu adresatów takiej uchwały wyłącznie do uczniów klas IV-VIII szkół podstawowych. Różnicowanie podmiotów wynikające jedynie z faktu uczęszczania do różnych klas nie może oddziaływać na uprawnienia ucznia. Okoliczność, że większą trudność dla organu może stanowić określenie kryterium dla wyłonienia w tej grupie uczniów uzdolnionych (bowiem w tej kategorii nie występuje średnia ocen, dzieci w tych klasach klasyfikuje się poprzez oceny opisowe) nie może mieć wpływu na wyłączenie tego kręgu dzieci z uzyskania pomocy dla uzdolnionych uczniów" (wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 kwietnia 2024 r. sygn. akt II SA/Ke 548/23). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 290/21 stwierdził, iż "Norma zawarta w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jednoznacznie wskazuje, że stypendium jest formą wsparcia adresowaną do uczniów "uzdolnionych". Zatem w świetle uregulowania art. 90 ust. 4 w zw. z ust. 1 pkt 2 u.s.o. jedynie kryterium bycia uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce, powinno stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Powołane przepisy nie wskazują na inne kryteria czy cechy, które pozwalałyby na rozróżnianie uczniów. Szczegółowe warunki udzielania stypendium powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych kryteriów niż ustawowe kryterium "wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży". Wobec powyższego, zapisy wyłączające z możliwości uzyskania stypendium za wyniki w nauce uczniów klas I - III szkoły podstawowej w sposób istotny naruszają prawo. Ustawodawca nie wyłączył tej grupy uczniów z możliwości uzyskania stypendium, zatem organ pozbawiając ich takiej możliwości, wykroczył poza umocowanie ustawowe".

Zdaniem organu nadzoru, w świetle zaprezentowanej wyżej analizy wskazanych przepisów ustawy o systemie oświaty, nieprawidłowe jest również wyznaczenie jako kryteriów przyznania stypendium za szczególne osiągnięcia w nauce, przesłanką legitymowania się oceną z zachowania. Przesłanka ta nie jest bezpośrednim odzwierciedleniem osiągnięć ucznia w nauce, tak jak to ma miejsce w przypadku uzyskiwanego poziomu ocen. Ocena zachowania ucznia, odnosi się przede wszystkim do prezentowanej postawy, cech charakteru, kultury osobistej. Cechy te, mimo że z pewnością pożądane i cenione, to jednak nie mogą być uwzględniane, jako kryteria potwierdzające stricte szczególne osiągnięcia ucznia w nauce, uprawniające do stypendium. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku z dnia 5 maja 2016 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu - sygn. akt IV SA/Po 207/16, który stwierdził, że nie można uzależniać przyznania pomocy za wyniki w nauce od oceny z zachowania, a także iż przepis art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy, które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów. Jedynie kategoria bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Stanowisko to zostało zaprezentowane również w wyrokach WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 322/19 oraz WSA w Olsztynie z dnia 11 maja 2021 r., II SA/Ol 298/21.

W § 6 uchwały Rada Gminy wprowadziła regulacje dotyczące komisji stypendialnej. Powołany na wstępie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, stanowiący materialnoprawną podstawę podjęcia kwestionowanej uchwały, nie zawiera normy, stanowiącej podstawę do zobowiązania organ wykonawczy do powołania komisji stypendialnej.

Postanowienia uchwały Rady Gminy zobowiązujące Wójta Gminy Dubeninki do określonego działania w zakresie realizacji zadania ustalonego przez radę, przekracza upoważnienie ustawowe, stanowiąc niedopuszczalną ingerencję w kompetencję organu wykonawczego gminy naruszając jednocześnie rozdział kompetencji organów gminy wynikający z ustawy o samorządzie gminnym. Na marginesie należy dodać, że wprawdzie ustawa nie dopuszcza powołania komisji weryfikującej wnioski o przyznanie stypendium, powyższe, jednakże należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy, w przypadku uznania, że powołanie takowej komisji przyczyni się do prawidłowego wykonywania uchwały. Innymi słowy, powołanie komisji z jednoczesnym przyznaniem jej uprawnień o charakterze opiniodawczym w zakresie przyznawania stypendium jest tylko i wyłącznie formą pomocy dla organu wykonawczego gminy w zakresie realizacji zadania, o którym mowa w art. 90t ust. 4 ustawy. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. II SA/Ol 273/21

W § 5 ust. 1 uchwały wprowadzony został krąg osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o stypendium. Określony krąg osób uprawnionych jedynie do pełnoletniego uczeni, rodzica lub opiekuna prawnego niepełnoletniego ucznia.

W ocenie organu nadzoru takie ograniczenie, powoduje, iż wobec bierności podmiotów uprawnionych, np. z powodu braku wiedzy uczeń, który spełnia wymogi wynikające z aktu prawa miejscowego do uzyskania stypendium, nie otrzyma jego.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda