



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 7425

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.204.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność uchwały nr XVII/123/25 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 19 września 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych zamieszkałych na terenie Gminy Kobyla Góra - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 września 2025 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr XVII/123/25 w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych zamieszkałych na terenie Gminy Kobyla Góra, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „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) oraz art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 881)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 września 2025 r.

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

Zgodnie z treścią § 1 uchwały, uchwała ta określa „szczegółowe warunki, formę i tryb przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów uczęszczających do szkół podstawowych i zamieszkałych na terenie Gminy Kobyla Góra”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Gminy Kobyla Góra powołała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), zwanej dalej „u.s.g.”. Zgodnie z tą regulacją, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Jak jednak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z 23 marca 2021 r. II SA/Ol 119/2 „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 rozstrzygania wskazanych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną o randze ustawowej. Podstawa taka może być zawarta w ustawie o samorządzie gminnym lub w ustawach szczególnych. Aktualna pozostaje teza wyrażona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 maja 2009 r. (sygn. akt I OSK 178/09; dostępny w CBOSA), że wprowadzie z literalnego brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 14 "a" u.s.g. można wywnioskować upoważnienie dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, to art. 18 ust. 2 pkt 14"a" tej ustawy trzeba jednakże odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 ustawy. Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia

przez radę gminy przedmiotowej uchwały” (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie ulega zatem wątpliwości, że właściwe upoważnienie do podjęcia badanej uchwały znajduje się w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r. poz. 881), zwanej dalej „u.s.o.”. Stosownie do zapisów art. 90t ust. 1 u.s.o., jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży (pkt 1), wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży (pkt 2). W myśl art. 90t ust. 4 u.s.o.: „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”.

Regulacje dotyczące gminnych stypendiów dla uzdolnionych uczniów szkół nie mogą zostać określone w oderwaniu od procedury unormowanej w art. 90t ust. 1 w związku z art. 90t ust. 4 u.s.o. Podjęcie uchwały na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. musi być poprzedzone podjęciem uchwały programowej, co wynika z użytego w tym przepisie kwantyfikatora czasowego – „w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1”. Użyta forma czasu dokonanego potwierdza uprzedni charakter uchwały programowej oraz jej odrębny byt prawny (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2025 r. III OSK 3408/23).

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy Kobyla Góra przed podjęciem badanej uchwały nie przyjęła programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o. Fakt ten potwierdził działający z upoważnienia Wójta Gminy Kobyla Góra Sekretarz Gminy w piśmie z 13 października 2025 r.

Podjęcie badanej uchwały bez uprzedniego uchwalenia przez Radę Gminy Kobyla Góra wymaganego programu, o którym mowa w art. 90t ust. 1 pkt 2 u.s.o., stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 90t ust. 4 u.s.o., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku z 30 czerwca 2022 r. IV SA/Po 268/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyjaśnił, że: „[...] podstawa prawna do podjęcia uchwały w sprawie ustanowienia zasad i trybu przyznawania nagród w postaci art. 90t ust. 4 u.s.o. aktualizuje się dopiero w momencie uprzedniego przyjęcia uchwały programowej. W przypadku braku takiej uchwały, należy uznać, że ww. podstawa prawna nie może być zastosowana, a tym samym jest to przesłanka do stwierdzenia nieważności uchwały (tak także NSA w wyroku z dnia 12 czerwca 2018 r. o sygn. I OSK 379/18, publ. LEX nr 2514149)”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 5 maja 2016 r. IV SA/Po 207/16 zaznaczył, że „z art. 90t ust. 4 cytowanej ustawy wynika, że określenie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, w tym stypendiów, o jakich mowa w art. 90t ust. 4 ustawy możliwe jest wówczas, gdy wcześniej przyjęty został regionalny lub lokalny program, o jakim mowa w art. 90t ust. 1 ustawy”. Ponadto jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu w wyroku z 14 marca 2023 r. III OSK 1950/21: „Jeżeli bowiem ustawodawca wprost wskazuje na konieczność podjęcia, w przypadku ustalania zasad przyznawania pomocy stypendialnej dla uczniów, dwóch odrębnych uchwał: jednej będącej aktem programowym (prawa wewnętrznego) i drugiej będącej aktem wykonawczym (prawa miejscowego) i zarazem określa chronologiczną kolejność ich podejmowania, to połączenie tych regulacji jednym aktem stanowi istotne naruszenie prawa. Pogląd zaprezentowany w tej sprawie znajduje potwierdzenie w licznych wyrokach sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z 12 czerwca 2018 r. sygn. akt I OSK 379/18; prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z 22 czerwca 2021 r. sygn. akt IV SA/Wr 363/21; prawomocny wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Go 734/20; prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 268/22)”.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru, dokonując badania treści przedmiotowej uchwały, stwierdził także innego rodzaju naruszenia prawa o charakterze istotnym.

Podkreślić w tym miejscu należy, że - w przeciwieństwie do uchwały „programowej” - uchwała podejmowana na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. jest aktem prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Uchwała nie powinna zatem wykraczać poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 90t ust. 4 u.s.o., ale także nie może pominać żadnego z elementów wskazanych w tym przepisie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności uchwały w całości.

W § 4 ust. 7 uchwały postanowiono: „Wnioski rozpatruje Wójt Gminy Kobyla Góra, ustalając liczbę stypendiów oraz ich wysokość na dany rok szkolny stosownie do środków zaplanowanych na ten cel w budżecie gminy do dnia 30 września każdego roku budżetowego”.

W ocenie organu nadzoru, powyższą regulacją Rada Gminy Kobyla Góra nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 90t ust. 4 u.s.o. Ustawodawca wymaga, aby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w przedmiotowej uchwale określił obligatoryjnie m.in. formy i zakres udzielanej pomocy. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 czerwca 2024 r. III OSK 2735/22: „Pod pojęciem określenia form i zakresu pomocy nie wystarczy wskazanie, że taką pomocą będzie np. stypendium. Należy określić kwotę takiego lub takich stypendiów, przy czym kwoty te mogą być zróżnicowane, a przez to także kwoty przyznawanych stypendiów nie muszą być identyczne”. Sąd ten zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądowym „wyraźnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwała podejmowana na podstawie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinna wskazywać wysokość stypendiów lub innych form pomocy i jest to wyłączna kompetencja organu stanowiącego, której nie można delegować na żaden inny organ (por. prawomocny wyrok WSA w Olsztynie z 15 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 273/21; prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z 6 lutego 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1061/18; prawomocny wyrok WSA w Olsztynie z 27 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 266/21)”. Organ nadzoru podziela w tym zakresie także stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 6 lipca 2021 r. II SA/Ol 248/21, według którego: „Brzmienie art. 90t ust. 4 u.s.o. wskazuje, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki, formy i zakres pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach. Zatem to do wyłącznej kompetencji rady gminy należy określenie wszelkich warunków, od spełnienia których zależeć będzie skuteczne przyznanie stypendium dla zdolnego ucznia oraz ustalenie porządku jego przyznawania, rozumianego jako system działań, uwzględniający określoną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. Ponadto, art. 90t ust. 4 u.s.o. wskazuje, że to rada ustala, czy będzie to pomoc pieniężna, czy rzeczowa oraz jej zakres, pod pojęciem którego mieści się także wysokość pomocy pieniężnej”. Brak określenia w uchwale zakresu pomocy, tj. wysokości stypendium, przy jednoczesnym scedowaniu tej kompetencji na organ wykonawczy, stanowi naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały (por. wyrok WSA w Olsztynie z 15 czerwca 2021 r. II SA/Ol 273/21).

W świetle powyższego uznać należy, że przepis § 4 ust. 7 uchwały, mocą którego Rada Gminy Kobyla Góra w istocie scedowała na wójta własną kompetencję uchwałodawczą w zakresie ustalenia zakresu udzielanej pomocy (tj. wysokości stypendiów), nie stanowi prawidłowego wypełnienia normy kompetencyjnej wynikającej z art. 90t ust. 4 u.s.o. Regulacja ta w sposób istotny narusza prawo, przekładając się na wadliwość całej uchwały, bowiem pozbawiona jest ona obligatoryjnego, wymaganego przez ustawodawcę elementu. Tym samym koniecznym jest stwierdzenie nieważności całej uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 u.s.o..

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą ponadto przepisy § 1 i § 2 uchwały w zakresie, w jakim stanowią, że stypendia dla uzdolnionych uczniów uczęszczających do szkół podstawowych kierowane są do uczniów zamieszkałych jedynie na terenie Gminy Kobyla Góra. Podobne ograniczenie znajduje się w samym tytule uchwały.

Tymczasem z art. 90t ust. 4 u.s.o. wyraźnie wynika, że pomoc, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów, ma być udzielana dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania. Tym samym jedynym (obok bycia uczniem uzdolnionym) kryterium relewantnym dla oceny, czy uczeń mieści się w kręgu osób uprawnionych do otrzymania pomocy, jest pobieranie nauki na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Z woli ustawodawcy bez prawnego znaczenia jest to, jaki podmiot prowadzi szkołę, a także jaki jest status

(miejsce) zamieszkania ucznia. Rada gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o., nie jest władna zawęzać ustawowo określony krąg adresatów przedmiotowej uchwały do uczniów zamieszkałych jedynie na terenie danej gminy. Takie działanie prawodawcy miejscowego nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 90t ust. 4 u.s.o., a ponadto modyfikuje omawiany przepis ustawowy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością wadliwych regulacji.

Słuszność powyższego stanowiska potwierdza orzecznictwo sądowoadministracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 5 lipca 2022 r. II SA/Wa 4001/21 uznał, że „warunek zamieszkania na terenie gminy, jest sprzeczny z art. 90t ust. 4 u.s.o., który to przepis stanowi w sposób jednoznaczny, że 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»”. Podobnie przyjął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 22 czerwca 2021 r. III SA/GL 35/21, uzasadniając, że: „Przepis ustawy stanowi [...] o uczniach pobierających naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego - niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Jedynym kryterium wyznaczającym krąg podmiotowy uchwały jest pobieranie nauki na terenie danej gminy oraz bycie uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce. Regulacja zaskarżonej uchwały stanowi więc istotne naruszenie prawa, polegające na wadliwym określeniu jej adresatów, która w sposób niedopuszczalny modyfikuje normy ustawowe” (por. także wyroki WSA w Olsztynie z 27 maja 2021 r. II SA/OI 297/21 oraz z 29 czerwca 2021 r. II SA/OI 290/21).

W świetle powyższego uznać należy, że regulacje badanej uchwały, które zawężają jej przedmiot do stypendiów dla uzdolnionych uczniów „zamieszkałych na terenie Gminy Kobyła Góra” (tytuł i § 1), i które zastrzegają, że do ubiegania się o stypendium dla uzdolnionych uczniów są uprawnieni uczniowie „zamieszkali na terenie Gminy Kobyła Góra” (§ 2), w sposób istotny naruszają art. 90t ust. 4 u.s.o., co skutkuje ich nieważnością.

Uzasadnienia prawnego w treści art. 90t ust. 4 u.s.o. nie znajduje także wymóg uzyskania „co najmniej bardzo dobrej oceny z zachowania” jako warunek przysługiwania uzdolnionym uczniom przedmiotowych stypendiów (§ 3 ust. 1 lit. b, ust. 2 lit. b, pkt 3 lit. b i pkt 4 lit. b uchwały).

W świetle uregulowań art. 90t ust. 1 pkt 2 i ust. 4 u.s.o. jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania pomocy na wspieranie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży są uzdolnienia dzieci i młodzieży. Takim kryterium może być średnia uzyskanych ocen, uzyskanie określonego miejsca na zawodach sportowych, konkursach artystycznych lub olimpiadach przedmiotowych. Rada nie może natomiast wprowadzać żadnych dodatkowych kryteriów, w tym związanych z oceną z zachowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 10 października 2019 r. IV SA/Po 321/19 podzielił stanowisko Wojewody Wielkopolskiego, zgodnie z którym „taki warunek udzielenia wsparcia, jak ocena z zachowania, nie może stanowić przesłanki przyznania pomocy (stypendium oraz nagrody) na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. Przepis ten bowiem *expressis verbis* stanowi, że stypendium jest formą wsparcia adresowaną do «uczniów uzdolnionych». Zatem w świetle uregulowań art. 90t ust. 4 w zw. z ust. 1 pkt 2 u.s.o. jedynie kryterium bycia uczniem uzdolnionym (a nie, mówiąc nieco żartobliwie: uczniem «ugrzecznionym»), posiadającym konkretne osiągnięcia lub wyniki w nauce, powinno stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Przywołane przepisy nie wskazują na inne kryteria, czy też cechy, które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów (por. wyrok WSA z 14.03.2011 r., IV SA/GI 25/11, CBOSA)”.

Wobec powyższego uznać należy, że przepisy § 3 ust. 1 lit. b, ust. 2 lit. b, pkt 3 lit. b i pkt 4 lit. b uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 90t ust. 4 u.s.o., skutkującym ich nieważnością.

Mając na względzie liczbę i charakter wad prawnych, jakim obarczona została badana uchwała, stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest w pełni uzasadnione.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kobyła Góra

Wójt Gminy Kobyła Góra