



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 października 2025 r.

Poz. 7555

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.221.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 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 i 1436)

orzekam

nieważność § 7 ust. 2-5 oraz § 8 uchwały nr XXII/117/2025 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kłodawa - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 5 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Kłodawie podjęła uchwałę nr XXII/117/2025 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kłodawa, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.18 ust.2 pkt 14a, art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz.1465 ze zm.) oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2024r.poz.750 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 września 2025 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Kłodawie uchwaliła „Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Kłodawa”, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „Regulaminem”. Uchwała została podjęta na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r. poz. 881), zwanej dalej „u.s.o.”, zgodnie z którym: „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 u.s.o. prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on 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 takim regulaminie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje, iż uchwalany regulamin obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 90f pkt 1-4 u.s.o. Pominięcie w uchwale któregoś z wymienionych przez ustawodawcę elementów regulaminu

skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, skutkujące nieważnością całej uchwały. Jednocześnie fakt, iż rada może unormować w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 90f u.s.o. także inne sprawy niż wymienione w pkt 1-4 tego przepisu, nie oznacza pełnej dowolności w zakresie ustalania regulaminu udzielania pomocy materialnej.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę, że w rozdziale 8a u.s.o., zatytułowanym: „Pomoc materialna dla uczniów”, ustawodawca zamieścił szereg przepisów (art. 90b i nast.) o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Wiążą one także prawodawcę miejscowego przy realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 90f u.s.o. Wszelkie zapisy przedmiotowego regulaminu, które w sposób odmienny regulują kwestie dotyczące przyznawania stypendiów i zasiłków szkolnych, muszą być uznane za istotnie naruszające prawo.

Zgodnie z § 7 Regulaminu: Stypendium szkolne udzielone w formie, o której mowa w § 6 ust. 1 pkt 2 realizowane będzie przez zakup i przekazanie (rodzicom, opiekunom prawnym lub pełnoletnim uczniom), za pokwitowaniem przedmiotów pomocy rzeczowej (ust. 1). Stypendium szkolne udzielone w formie, o której mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 realizowane będzie poprzez refundację kosztów poniesionych na cele edukacyjne ucznia (ust. 2). Podstawę zwrotu wydatków wymienionych w ust 2 stanowić będą dowody (faktury, rachunki, oświadczenia lub inne dokumenty potwierdzające poniesione koszty o charakterze edukacyjnym) w okresie, na który przyznano stypendium. Dowody te winny zawierać dane identyfikacyjne przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego ucznia albo pełnoletniego ucznia (ust. 3). Przepisy ust. 3 stosuje się odpowiednio do wydatków poniesionych w okresie wakacji letnich (lipiec- sierpień) poprzedzających okres, na który zostało przyznane stypendium pod warunkiem ich przeznaczenia na cele edukacyjne, o których mowa w §6 (ust. 4). Dowody potwierdzające poniesione koszty należy przedłożyć w Ośrodku Pomocy Społecznej w Kłodawie w następujących terminach: 1) do 5 grudnia za okres wrzesień – grudzień danego roku szkolnego, 2) do 10 czerwca za okres styczeń – czerwiec danego roku szkolnego (ust. 6).

Z przytoczonych przepisów Regulaminu wynika, że stypendium szkolne udzielane w formie pomocy całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów poniesionych na cele edukacyjne ucznia m.in. 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 (§ 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu) realizowane będzie poprzez refundację kosztów poniesionych na cele edukacyjne ucznia.

Zdaniem organu nadzoru, takie rozwiązanie nie stanowi jednak prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 90f pkt 3 u.s.o. Należy podkreślić, iż pomoc udzielana na podstawie przepisów art. 90d u.s.o. ma charakter bezpośredni, nie może być zatem uzależniona od uprzedniej zapłaty przez wnioskodawcę kosztów zakupionych usług lub rzeczy, ponieważ brak w tym zakresie podstawy prawnej. Oznacza to, że rada nie może ustalać w regulaminie udzielania pomocy materialnej, że będzie refundowała wydatki poniesione przez ucznia lub jego rodziców na podstawie przedłożonych dokumentów, jeżeli refundacja ta wprowadzana jest na zasadzie wyłączności. Taki sposób udzielania stypendiów jest niezgodny z formą pomocy określoną w art. 90d ust. 2-5 u.s.o.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r., IV SA/Gl 181/14, wskazano, że „[...] stypendium ma być udzielone uczniowi w celu umożliwienia poniesienia wydatków, gdyż zwraca się o taką pomoc właśnie z tego powodu, że znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i nie dysponuje środkami finansowymi. W związku z tym, przepis dotyczący udzielenia pomocy poprzez refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, byłby dopuszczalny tylko wówczas, gdyby rada pozostawiła do wyboru wnioskodawcy taki sposób udzielenia, wybranej formy świadczenia” (podobnie w wyrokach WSA w Gliwicach z 1 sierpnia 2013 r., IV SA/Gl 893/12 oraz z 21 października 2013 r., IV SA/Gl 894/12). Również w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 24 czerwca 2020 r., IV SA/Po 96/20 zwrócono uwagę, że „[...] istota udzielenia stypendium szkolnego sprowadza się do tego, że pomoc ta nie może być uzależniona od konieczności uprzedniego kredytowania przez ubiegającego się o nią ucznia. Pokrycie kosztów powinno nastąpić poprzez ich bezpośrednią zapłatę na rzecz podmiotu udzielającego świadczenia, objętego tą formą pomocy (np. podmiotu udzielającego zakwaterowania) bądź też w sposób uzgodniony z wnioskodawcą, co w takim przypadku nie wyklucza właśnie możliwości refundacji poniesionych uprzednio przez niego wydatków. Skoro zaś zaskarżony przepis przewiduje udzielenie stypendium wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90d ust. 3 ustawy w zw. z art. 90f ust. 2 ustawy o systemie oświaty [...]”.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, uznać należy, że przepis § 7 ust. 2-5 Regulaminu, ustalający sposób udzielania stypendium szkolnego wyłącznie na zasadzie refundacji poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, został wydany z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 90f pkt 3 w związku z art. 90d ust. 2-4 u.s.o.

Na podstawie § 8 ust. 1 Regulaminu: „Wniosek o stypendium szkolne wraz z dokumentami składa się w siedzibie Ośrodka Pomocy Społecznej w Kłodawie na udostępnionym przez organ formularzu do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku słuchaczy kolegów do dnia 15 października danego roku szkolnego.”.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie posiada kompetencji do określenia - jako jedynie obowiązujących, obligatoryjnych – wzorów (formularzy) wniosków o przyznanie stypendium szkolnego oraz zasiłku szkolnego. Wyrażnego upoważnienia w tym zakresie nie zawiera przepis art. 90f u.s.o. Zagadnienia związane ze składaniem wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej zostały unormowane w art. 90n u.s.o. W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma przepis art. 90n ust. 4 u.s.o., zgodnie z którym: „Wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: 1) imię i nazwisko ucznia i jego rodziców; 2) miejsce zamieszkania ucznia; 3) dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5; 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna”. Rozpatrując legalność uchwały podjętej na podstawie art. 90f u.s.o. w kontekście art. 90n ust. 4 u.s.o., WSA Łodzi w uzasadnieniu wyroku z 11 marca 2020 r., III SA/Łd 1056/19 stwierdził, że: „Ustawa o systemie oświaty nie zawiera [...] szczególnych wymagań formalnych jakie powinien spełniać wniosek, poza wyżej wymienionymi. W świetle powołanego przepisu zarówno burmistrz miasta jak i inny organ nie jest uprawniony do określenia wzoru wniosku bądź opracowania formularza, który powinien wypełnić ubiegający się o świadczenie. Wzór może spełniać jedynie rolę pomocniczą bądź informacyjną z wykluczeniem roli obowiązującej”. W podobnym tonie wypowiedział się także WSA w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 19 grudnia 2024 r., II SA/Wa 1599/24: „Zarówno art. 90f jak i art. 90n u.s.o. nie przyznają kompetencji radzie gminy do określenia obligatoryjnego wzoru wniosku, a tym bardziej nie mogą stanowić podstawy do regulacji uzależniającej przyznanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym od wniosku złożonego obligatoryjnie na wzorze ustalonym przez radę gminy. Unormowania skarżonej uchwały dotyczące wzoru wniosku nie mogą determinować prawa do przyznania tego rodzaju świadczenia bez istnienia wyraźnej podstawy prawnej”.

Organ nadzoru, podzielając powyższe stanowisko, stwierdza, że rada wprowadzając w § 8 ust. 1 Regulaminu obowiązek składania wniosków o stypendium szkolne na formularzu, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego przyznanego jej w art. 90f w związku z art. 90n ust. 4 u.s.o., co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością wadliwych postanowień.

Ponadto zauważyć należy, że także kwestia terminów składania wniosków o przyznanie stypendium szkolnego została unormowana na poziomie ustawowym. W myśl art. 90n ust. 6 u.s.o.: „Wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku:

1) uczniów i słuchaczy szkół, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze rozpoczynają się w pierwszym, powszednim dniu lutego – do dnia 15 lutego danego roku szkolnego; 2) słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych – do dnia 15 października danego roku szkolnego”. Rada dokonała zatem bezprawnej modyfikacji art. 90n ust. 6 u.s.o. poprzez pominięcie przypadku, o którym mowa w pkt 1 tego przepisu.

Stosownie zaś do zapisów z § 8 ust. 2 Regulaminu: „W uzasadnionych przypadkach wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu o którym mowa w ust. 1. w szczególności z powodu choroby lub innego zdarzenia losowego uniemożliwiającego złożenie wniosku w terminie potwierdzone zaświadczeniem, oświadczeniem wnioskodawcy lub innym dokumentem.”. Tym samym tak sformułowany przepis Regulaminu modyfikuje treść art. 90n ust. 7 u.s.o., zgodnie z którym: „W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6”.

Zatem należy uznać, że przepis § 8 ust. 1 i 2 Regulaminu, w części odnoszącej się do terminów składania wniosków o przyznanie stypendium szkolnego, został wydany z istotnym naruszeniem art. 90n ust. 6 i 7 u.s.o., skutkującym nieważnością wskazanych zapisów.

W § 8 ust. 3 Regulaminu zapisano: „Stypendium szkolne jest przyznawane: 1) na wniosek rodzica albo pełnoletniego ucznia/słuchacza; 2) na wniosek odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, 3) z urzędu.”.

Powyższą regulacją rada miejska wkroczyła w materię unormowaną w art. 90n ust. 2 u.s.o., w myśl którego: „Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na: 1) wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia; 2) wniosek odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2” (publicznego lub niepublicznego ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego). Zgodnie z treścią art. 3 pkt 10 u.s.o.: „Ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o: [...] rodzicach – należy przez to rozumieć także prawnych opiekunów dziecka oraz osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem”. Stosownie do zapisów art. 90n ust. 3 u.s.o.: „Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu”.

Rada w § 8 ust. 3 Regulaminu unormowała zatem raz jeszcze to, co unormował już ustawodawca, dokonując jednocześnie modyfikacji przepisów ustawowych. Formułując bowiem katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie stypendium szkolnego, pominęła osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem, co pozostaje w wyraźnej sprzeczności odpowiednio z art. 90n ust. 2 pkt 1 (w związku z art. 3 pkt 10 u.s.o.).

Uchwalenie § 8 ust. 3 Regulaminu z naruszeniem wskazanych powyżej przepisów u.s.o. stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością wadliwej regulacji.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

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 Miejska w Kłodawie

Burmistrz Kłodawy