



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 października 2025 r.

Poz. 5874

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.591.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 października 2025 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/114/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 11 września 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol, w całości, jako sprzecznej z art. 90f pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r. poz. 881 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 września 2025 r. Rada Miejska w Koniecpolu przyjęła uchwałę Nr XVI/114/2025 w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol.

Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol*, dalej jako: *Regulamin*.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 12 września 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 90f ustawy: *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.*

Należy podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 90f ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności – art. 7 Konstytucji RP – wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując

przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 59/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ustawodawca w art. 90f ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w przedmiotowej uchwale. Z użytego w tym przepisie wyrażenia „w szczególności” nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone w regulaminie. Wręcz przeciwnie, przepis ustawy zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów. 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. Stosownie bowiem do treści art. 90f ustawy, wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść regulaminu.

Na tle powyższego, dokonując analizy zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż nie wypełnia ona zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 90f pkt 1 ustawy. W myśl tego przepisu, uchwalany przez radę gminy regulamin określa w szczególności 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 kolei zgodnie z art. 90d ust. 1 ustawy: *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, z zastrzeżeniem ust. 12.*

Należy wskazać zatem, że właściwa realizacja kompetencji rady gminy wynikającej z art. 90f pkt 1 w związku z art. 90d ust. 1 ustawy, powinna wskazywać organowi właściwemu sposób ustalania wysokości stypendium zarówno w oparciu o kryterium sytuacji materialnej ucznia, jak również w sytuacji, kiedy wystąpią „inne okoliczności”, w szczególności takie jak: 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. Oznacza to, że Rada, określając sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin, jest zobowiązana uwzględnić również inne okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Gl 972/05 (opubl. CBOSA), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że „upoważnienie rady do określania sposobu ustalenia wysokości stypendium oznacza umocowanie tego organu do określenia metod, mechanizmów umożliwiających realizację celu jakim jest zróżnicowanie wysokości kwot stypendiów w zależności od indywidualnego położenia osób, które mają ją otrzymać. Zatem działając w oparciu o normę kompetencyjną określoną w art. 90f pkt 1 ustawy rada gminy jest uprawniona do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, jednakże przy uwzględnieniu zarówno przedziału kwotowego, o którym mowa w art. 90d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie określonego w art. 90d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.” (por. także wyrok NSA z dnia 28 maja 2015 r. sygn. akt I OSK 535/15, opubl. CBOSA).

Tymczasem, Rada Miejska nie zadośćuczyniła powyższym wymogom ustawowym. Regulacja § 3 ust. 1-3 Regulaminu stanowi bowiem, że:

1. Stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej mieszkający na terenie Gminy Koniecpol, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie w szczególności, gdy w rodzinie tej występują okoliczności o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

2. Stypendium szkolne przysługuje, jeżeli miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

3. Wysokość stypendium szkolnego ustala się następująco:

1) jeżeli dochód na osobę w rodzinie ucznia wynosi do 30% kryterium dochodowego, wysokość miesięczna stypendium szkolnego wynosi 145% kwoty zasiłku rodzinnego;

2) jeżeli dochód na osobę w rodzinie ucznia wynosi powyżej 30% kryterium dochodowego, wysokość miesięczna stypendium szkolnego wynosi 125% kwoty zasiłku rodzinnego.

W powyższym przepisie uchwały Rada uwzględniła zatem tylko kryterium sytuacji materialnej ucznia, natomiast pominięte zostało całkowicie wystąpienie „innych okoliczności”, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. I to mimo tego, że okoliczności te zostały wymienione w tymże § 3 ust. 1, jako przesłanki uzasadniające przyznanie stypendium szkolnego.

Wskazać należy, że nieprawidłowe uregulowanie przez Radę Miejską któregośkolwiek z wymienionych elementów, o których mowa w art. 90f ustawy, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały, uznać należało, iż badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na niewypełnieniu upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 90f pkt 1.

Powyższe powoduje, iż koniecznym jest zakwestionowanie przedmiotowej uchwały w całości.

Kolejny powód do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości został opisany poniżej.

Z regulacji art. 90f ustawy wynika, że Rada Miejska powinna określić w uchwale sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego; formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego; tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego oraz tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. Jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 4 kwietnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 110/18, CBOSA: *Przez użyte w art. 90f u.s.o. pojęcie „tryb i sposób udzielania” stypendium i zasiłku szkolnego należy rozumieć określenie pewnych wymogów i koniecznych czynności, jakie należy wykazać i podjąć w celu uzyskania prawa do świadczenia pomocowego oraz jego realizacji. W odniesieniu do „trybu” chodzi o konkretne działania dokonywane w toku danego postępowania, przepisy procedury, określony wariant jej realizacji, zaś „sposób” to metoda czy forma tego działania. Innymi słowy rada gminy uprawniona jest do określenia sposobu procedowania i formy działania w toku postępowania związanego z przyznaniem tych świadczeń (por. wyrok NSA z 6 maja 2014 r., I OSK 338/14).* Tymczasem, w przedmiotowej uchwale, w ocenie organu nadzoru, regulacje Rozdziału 4 Tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego (§ 5) Regulaminu są niewystarczające by uznać, że prawidłowo wypełniono delegację w zakresie określenia sposobu udzielania stypendium szkolnego, natomiast wśród regulacji zawartych w Rozdziale 5 Tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego Regulaminu brak jest jakichkolwiek regulacji dotyczących sposobu udzielania zasiłku szkolnego.

W odniesieniu do stypendium szkolnego, Rada Miejska w regulacjach zawartych w § 5 ust. 3, 4, 5 i 6 Regulaminu odniosła się bowiem *de facto* do zasad zwrotu poniesionych wydatków (§ 5 ust. 3 Regulaminu: *Stypendium szkolne jest przyznawane w wysokości i formie ustalonej w § 3 i 4 niniejszego regulaminu jako zwrot wydatków poniesionych przez wnioskodawcę.*) i sposobu udzielania stypendium szkolnego w formie świadczeń pieniężnych (§ 5 ust. 6 Regulaminu: *Stypendium szkolne jest wypłacane przelewem na konto bankowe wskazane przez wnioskodawcę*), brak jest natomiast sposobu udzielania stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej – która to forma została wskazana w § 4 pkt 2 Regulaminu.

W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę, iż pomoc rzeczowa powinna być udzielona w formie konkretnych świadczeń, a nie w formie zwrotu – czyli innymi słowy refundacji (§ 5 ust. 3 w związku z § 4 pkt 2 Regulaminu). Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013 roku, (sygn. akt: IV SA/Gl 893/12, opubl. CBOSA) stypendium w formie rzeczowej ma być udzielone uczniowi bezpośrednio, bowiem dlatego, że uczeń znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i nie dysponuje środkami finansowymi, o taką pomoc się zwraca. W sytuacji, gdy przepis regulaminu udzielania uczniom zamieszkałym na terenie gminy pomocy materialnej o charakterze socjalnym, przewiduje udzielenie stypendium wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90d ust. 3 w zw. z art. 90f pkt 2 ustawy. Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyrokach z dnia: 27 października 2010 roku, sygn. akt: I SA/Wa 754/10, LEX nr 750923 oraz 6 sierpnia 2008 roku, sygn. akt: I SA/Wa 466/08, (opubl. CBOSA) z których wynika, że pomoc rzeczowa, jak sama nazwa mówi powinna być udzielona przez przyznanie konkretnych świadczeń np. poprzez zakup podręczników i jest to pomoc, która,

powinna być udzielona bezpośrednio bez konieczności uprzedniego kredytowania przez osobę ubiegającą się o pomoc, gdyż osoba taka może nie dysponować środkami pieniężnymi.

Z kolei, w Rozdziale 5 Regulaminu dotyczącego zasiłku szkolnego, Rada nie wskazała sposobu udzielania zasiłku szkolnego – zarówno w formie świadczenia pieniężnego, jak i w formie pomocy rzeczowej. Tymczasem, zgodnie z art. 90e ust. 2 ustawy o systemie oświaty *Zasilek szkolny może być przyznany w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, raz lub kilka razy w roku, niezależnie od otrzymywanego stypendium szkolnego*, wobec powyższego Rada Gminy powinna określić sposób udzielania zasiłku szkolnego w formie świadczenia pieniężnego oraz w formie pomocy rzeczowej, czego w niniejszej uchwale brak.

Wskazać należy, że pominięcie przez Radę Miejską w Koniecpolu któregośkolwiek z elementów, o których mowa w art. 90f ustawy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada Miejska obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały, uznać należało, iż badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na niewypełnieniu upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 90f pkt 3 i 4 ustawy. Powyższe powoduje, iż koniecznym jest zakwestionowanie przedmiotowej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego uchwała narusza w sposób istotny prawo również w zakresie wskazanym poniżej.

W § 5 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła: *Wnioski, zawierające dane, o których mowa w art. 90 ust. 4 ustawy składa się w Miejsko-Gminnym ośrodku Pomocy Społecznej w Koniecpolu ul. Chrzęstowska 6A, 42-230 Koniecpol do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku słuchaczy kolegiów do dnia 15 października danego roku szkolnego.*

Jednocześnie, w § 2 pkt 1 Regulaminu ustanowiona została definicja pojęcia „ustawa” zgodnie, z którą: *Ilekcioć w regulaminie jest mowa o: ustawie – rozumie się przez to ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.*

W tym miejscu należy zauważyć, że w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.) brak jest obecnie art. 90. Przepis ten został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r. art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. (Dz. U. poz. 2203). Wobec powyższego, Rada w § 5 ust. 2 Regulaminu wprowadziła odesłanie do nieistniejącego przepisu ustawy o systemie oświaty.

Opisaną nieprawidłowość w przyjętej uchwale należy ocenić, jako istotne naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jaki przepis obowiązuje a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Kwestionowany § 5 ust. 2 Regulaminu nie spełnia ww. wymogów, ponieważ zawarte w nim odesłanie jest nieprawidłowe, co z kolei sprawia, że nie jest możliwe ustalenie treści normy – danych jakie mają być zawarte we wniosku o udzielenie stypendium szkolnego.

Jednocześnie należy wskazać, że omawiana powyżej materia (dane, które mają być zawarte w ww. wniosku), w formie katalogu otwartego, została uregulowana przez ustawodawcę w art. 90n ust. 4 ww. ustawy – i jak można przypuszczać – wolą Rady było odesłanie w § 5 ust. 2 Regulaminu właśnie do art. 90n ust. 4 ustawy.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Koniecpolu w powyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 2 Konstytucji RP.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż Rada Miejska stanowiąc akty prawa miejscowego zobowiązana jest do przestrzegania zasad techniki prawodawczej określonych w załączniku do rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – zwanym dalej Zasadami. Zgodnie

z § 124 w związku z § 143 Zasad, podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§), a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Natomiast zgodnie z § 124a Zasad w celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne, przy czym paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. Z kolei zgodnie z § 57 ust. 2 i 3 Zasad ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, natomiast punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony. W tym miejscu należy wskazać, że kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymagań. W rozdziale 5 Regulaminu *Tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego* brak jest w ogóle jednostki redakcyjnej jaką jest paragraf. Przepisy zawarte w tym rozdziale zostały oznaczone jako ustępy. Rada nie zastosowała zatem właściwych jednostek redakcyjnych.

Opisane powyżej uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/114/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 11 września 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz