



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2025 r.

Poz. 7062

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.669.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 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 XVII/126/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 października 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 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 30 października 2025 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr XVII/126/2025 w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol. *Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Koniecpol* stanowi załącznik do niniejszej uchwały, zwany dalej jako "Regulamin".

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 31 października 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 przekroczono 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 wynikająca 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.” W innym wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż *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.* (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. 1-4 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 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.

2. Uprawnienie do ubiegania się o 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 zwaną dalej „ustawą o pomocy społecznej”, weryfikowanej w drodze Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej – kryterium dochodowe na osobę w rodzinie uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej.

3. Przyznane stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty zasiłku rodzinnego na dziecko powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia – i nie może przekroczyć 200% tej kwoty.

4. W zależności od sytuacji materialnej rodziny, w której zamieszkuje uczeń ustala się wysokość stypendium szkolnego miesięcznie:

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 zacytowanym powyżej przepisie § 3 ust. 4 Regulaminu 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 Regulaminu, 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. Nie zawierała ona bowiem postanowień wyczerpująco regulujących sposób ustalenia wysokości stypendium w zależności od okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy, a zatem Rada nie wypełniła upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 90f pkt 1. Powyższe powoduje, iż koniecznym jest zakwestionowanie przedmiotowej uchwały w całości.

Nadmieniam, iż powyższe stanowisko organu nadzoru zostało również wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym o znaku NPII.4131.1.591.2025 z dnia 10 października 2025 r. stwierdzającym 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.

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

W rozdziale 5 Regulaminu Rada Miejska uregulowała tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. W § 6 Regulaminu Rada wskazała:

§ 6. 1. Zasiłek szkolny może być przyznany w wysokości, o której mowa w art. 90e ust 3 ustawy uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego.

2. Zasiłek szkolny może być przyznany jeden raz w stosunku do jednego zdarzenia losowego, niezależnie od otrzymanego stypendium.

3. Wysokość zasiłku szkolnego ustala się na podstawie złożonego wniosku, do którego należy dołączyć dokument potwierdzający wystąpienie zdarzenia losowego, przy ustalaniu wysokości zasiłku bierze się pod uwagę ocenę skutków zdarzenia losowego i sytuację materialną rodziny, w której zamieszkuje uczeń.

4. *Przy ustalaniu prawa do zasiłku szkolnego nie mają zastosowania kryteria dotyczące dochodu na osobę w rodzinie ucznia uprawniające do ubiegania się o stypendium szkolne.*
5. *Wysokość zasiłku szkolnego nie może przekroczyć jednorazowo kwoty stanowiącej pięciokrotności kwoty o której mowa w art. 6 ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych.*
6. *O zasiłek szkolny można ubiegać się w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od wystąpienia zdarzenia uzasadniającego przyznanie pomocy.*
7. *W sprawach nie uregulowanych w niniejszym rozdziale w odniesieniu do zasiłków szkolnych stosuje się odpowiednio przepisy § 5. ust 1, ust. 2, ust. 6, ust. 7.*

Biorąc pod uwagę regulację zawartą w § 5 ust. 7 Regulaminu, która stosownie do unormowania zawartego w § 6 ust. 7 Regulaminu ma odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do zasiłków szkolnych, zasiłki te są przyznawane w formie pieniężnej i są wypłacane w gotówce w kasie Banku Spółdzielczego we Włoszczowie Oddział w Koniecpolu lub przelewem na wskazany rachunek bankowy rodzicowi, opiekunowi prawnemu ucznia, bądź pełnoletniemu uczniowi. W przepisie tym przewidziano zatem wypłatę zasiłku jedynie w formie świadczenia pieniężnego, co nie jest wystarczające do pełnej realizacji delegacji ustawowej z art. 90f pkt 4 ustawy. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 90e ust. 2 ustawy *Zasiłek 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.* Rada, realizując upoważnienie z art. 90f pkt 4 ustawy, winna zatem określić tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego dla obu przewidzianych przez ustawodawcę form tego zasiłku, tj. nie tylko świadczenia pieniężnego, ale również pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, czego analizowany Regulamin nie przewiduje. Pominięcie uchwałodawcze w tym zakresie stanowi istotne naruszenie art. 90f pkt 4 w związku z art. 90e ust. 2 ustawy, które również przesądza o wadliwości całego Regulaminu i konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała posiada jeszcze inne wadliwe regulacje.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu narusza wymóg jasności i określoności prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji RP – co stanowi istotne naruszenie prawa. Na podstawie art. 90f pkt 2 ustawy Rada w regulaminie udzielania pomocy materialnej uczniom powinna określić formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Należy zauważyć, że ustawa w przepisie art. 90d ust. 2-5 wyraźnie wskazuje formy, w jakich może być udzielone stypendium szkolne przez jednostkę samorządu terytorialnego. Stosownie do ich treści:

2. *Stypendium szkolne może być udzielane uczniom w formie:*

1) *całkowitego lub częściowego pokrycia 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;*

2) *pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników.*

3. *Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do wychowanków ośrodków, o których mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2, oraz słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych.*

4. *Stypendium szkolne może być udzielane uczniom szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczom kolegiów, o których mowa w ust. 3, także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania.*

5. *Stypendium szkolne może być także udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2, a w przypadku uczniów szkół ponadpodstawowych także w formie, o której mowa w ust. 4, nie jest możliwe, natomiast w przypadku słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3, udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2 i 4, nie jest celowe.*

Rada Miejska w § 4 ust. 1 pkt 1-2 oraz w § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu przewidziała, iż stypendium szkolne będzie udzielane we wszystkich formach wskazanych przez ustawodawcę. W § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wskazano, że: *Stypendium szkolne może być udzielone w formie:*

1) *całkowitego lub częściowego pokrycia 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, w tym kosztów opłat za udział w zajęciach nauki języków obcych lub innych zajęciach edukacyjnych oraz kosztów opłat za udział w wycieczkach szkolnych, wyjazdach (wyjazdach) do kin, teatrów lub innych imprezach edukacyjnych organizowanych przez szkołę, pokrycia kosztów podręczników, materiałów edukacyjnych (ćwiczeń), lektur szkolnych, encyklopedii, słowników, programów komputerowych i innych pomocy edukacyjnych, pokrycia kosztów przyborów i pomocy szkolnych, tornistrów, stroju i obuwia na zajęcia wychowania fizycznego, odzieży roboczej do praktyk zawodowych, stroju galowego oraz innego wyposażenia uczniów wymaganego przez szkołę.

W powyżej zacytowanym przepisie Regulaminu Rada przy określaniu formy udzielania stypendium szkolnego polegającej na całkowitym lub częściowym pokryciu 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 wymieniła również zakres pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym objętej tą formą pomocy. Tymczasem pomoc rzeczowa o charakterze edukacyjnym jest odrębną formą stypendium szkolnego. Formę taką przewidziała również Rada Miejska w § 4 ust. 1 pkt 2 Regulaminu. Powyższa konstrukcja Regulaminu powoduje, iż forma przewidziana w art. 90d ust. 2 pkt 2 ustawy została uregulowana dwukrotnie, a zatem zarówno w § 4 ust. 1 pkt 1, jak i w § 4 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, co nie niedopuszczalne. Tak skonstruowany przepis prowadzi do niejasności i sprzeczności przyjętego Regulaminu, co oznacza naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż: przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”. Przyjęta przez Radę konstrukcja § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu nie spełnia powyższych wymogów.

Ponadto w sposób wewnętrznie sprzeczny uregulowała sposób udzielania stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników. W § 4 ust. 6 Regulaminu Rada wskazała, iż *stypendium szkolne jest przyznawane w wysokości i formie ustalonej w § 3 i 4 niniejszego regulaminu jako zwrot wydatków poniesionych przez wnioskodawcę*. Z kolei w § 4 ust. 7 Regulaminu przewidziano, iż *Stypendium szkolne udzielone w formie, o której mowa w § 4.1 pkt 2 Regulaminu (pomoc rzeczowa o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakup podręczników) będzie realizowane przez zakup i przekazanie (rodzicom, opiekunom prawnym lub pełnoletnim uczniom), za pokwitowaniem przedmiotów pomocy rzeczowej*. Podobną regulację Rada zawarła w § 5 ust. 8 Regulaminu. Z powyższych regulacji zawartych w Regulaminie wynika zatem, iż ta forma stypendium szkolnego może być realizowana zarówno jako zwrot wydatków, jak również jako zakup przedmiotów pomocy rzeczowej, co jest niedopuszczalne. 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. 6 w związku z § 4 ust. 1 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.

Ponadto w § 5 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, iż *Do wniosku o przyznanie stypendium szkolnego należy dołączyć zaświadczenia lub oświadczenia o wysokości dochodów członków rodziny zamieszkujących*

wspólnie z uczniem, z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodów z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania. Organ nadzoru zauważa, że elementy, jakie powinien zawierać wniosek są wyraźnie określone w art. 90n ust. 4 ustawy. Stosownie do jego brzmienia wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: imię i nazwisko ucznia i jego rodziców (pkt 1), miejsce zamieszkania ucznia (pkt 2), dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5 (pkt 3), pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna (pkt 4). W myśl zaś art. 90n ust. 5 ustawy: *W przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie albo oświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.* Natomiast przepis art. 90n ust. 5a ustawy stanowi, że „Oświadczenia, o których mowa w ust. 4 pkt 3 i ust. 5, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.” Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań”. Z przytoczonych wyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż kwestia wniosku o przyznanie stypendium szkolnego oraz dołączanych do niego załączników została szczegółowo uregulowana w ustawie. Rada Miejska nie została upoważniona do uszczegółowienia oraz modyfikacji przytoczonych wyżej przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale.

Za niezgodne z prawem należy uznać również regulacje zawarte w § 5 ust. 5 i 6 Regulaminu, zgodnie z którymi *stypendium szkolne przyznaje lub odmawia prawa do stypendium Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koniecpolu w drodze decyzji administracyjnej (po uzyskaniu odpowiedniego upoważnienia od Rady Miejskiej w Koniecpolu) (ust. 5), Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koniecpolu po uzyskaniu odpowiedniego upoważnienia od Rady Miejskiej w Koniecpolu wydaje też decyzje administracyjne w innych sprawach dotyczących pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty (ust. 6).* Zdaniem organu nadzoru z art. 90m ust. 1 ustawy wynika, iż *Świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta).* Z kolei ust. 2 tegoż artykułu stanowi, że: *Rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818 oraz z 2025 r. poz. 620) – dyrektora centrum usług społecznych, do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1.* Pomijając brak powołania się w uchwale na odpowiednią podstawę prawną powierzenia prowadzenia tych spraw (art. 90m ust. 2 ustawy) kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, organ nadzoru zwraca uwagę, że przepis ust. 1 tego artykułu wskazuje wójta jako organ właściwy do przyznania i odmowy przyznania stypendium w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto organ nadzoru podkreśla, iż przepis art. 90f ustawy upoważnia radę gminy do uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, a nie do decydowania kto to zadanie ma wykonywać. Nadto należy wskazać, iż regulacje zawarte w § 5 ust. 5 i 6 Regulaminu mają bardziej charakter informacyjny niż normatywny, a tego w akcie prawa miejscowego czynić nie wolno.

Zdaniem organu nadzoru część regulacji Regulaminu stanowi niedopuszczalne powtórzenie lub modyfikację przepisów ustawowych. Tymczasem, uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Powyższe dotyczy następujących unormowań przedmiotowego Regulaminu:

- § 3 ust. 1 Regulaminu, w którym wskazano, że: *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 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.* W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 90d ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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;

- § 3 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym *Uprawnienie do ubiegania się o 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 zwaną dalej „ustawą o pomocy społecznej”, weryfikowanej w drodze Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej – kryterium dochodowe na osobę w rodzinie uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej.* Materia ta została uregulowana w art. 90d ust. 7-8 ustawy;

- w § 3 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym *Przyznane stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty zasiłku rodzinnego na dziecko powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia – i nie może przekroczyć 200% tej kwoty.* Przepis ten stanowi powtórzenie z modyfikacją art. 90d ust. 9 ustawy.

Na koniec organ nadzoru zaznacza, iż Rada Miejska w § 2 pkt 3 i 4 Regulaminu definiując pojęcie kwoty zasiłku rodzinnego podała błędną datę ustawy o świadczeniach rodzinnych; zamiast 21 listopad 2003 r. powinien być 28 listopad 2003 r. Natomiast definiując w § 2 pkt 4 Regulaminu pojęcie szkoły Rada przywołała art. 90 ust. 3-4 ustawy. Tymczasem ust. 4 tegoż artykułu został uchylony ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2245).

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; 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 XVII/126/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 października 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