



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 14 maja 2026 r.

PN.III.4131.1.17.2026

**Pan
Marek Kołodziej
Przewodniczący
Rady Gminy Skarbimierz
ul. Parkowa 12
49-318 Skarbimierz**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 ze zm.), zwanej dalej jako u.s.g.

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXI/155/2026 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 15 kwietnia 2026 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania pomocy materialnej o charakterze socjalnym i motywacyjnym dla uczniów szkół ponadpodstawowych pobierających naukę poza terenem Gminy Skarbimierz – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 15 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Skarbimierz, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025r. poz. 1153) w związku z art. 90b ust. 1, ust. 2, art. 90c ust. 1, ust. 2 pkt 1, ust. 4, art. 90d ust. 4 oraz art. 90f pkt 2, pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 881, zwanej w dalszej części jako u.s.o.), podjęła uchwałę XXI/155/2026 w sprawie ustanowienia zasad przyznawania pomocy materialnej o charakterze socjalnym i motywacyjnym dla uczniów szkół ponadpodstawowych

pobierających naukę poza terenem Gminy Skarbimierz. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 kwietnia 2026 r.

W § 1 kwestionowanego aktu Rada Gminy Skarbimierz, zwana dalej Radą, postanowiła udzielić pomocy materialnej uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Skarbimierz i pobierającym naukę poza terenem gminy w szkołach ponadpodstawowych, w celu zmniejszenia różnic w dostępie do edukacji. Mocą § 2 uchwały postanowiono, że pomoc materialna ma charakter socjalny i motywacyjny oraz jest udzielana w formie stypendium szkolnego. Stypendium szkolne będzie polegało na refundacji kosztów zakupu biletów miesięcznych na dojazd uczniów do szkół ponadpodstawowych, pobierających naukę poza miejscem zamieszkania (§ 3 uchwały). W § 4 kwestionowanej uchwały Rada ustaliła zasady udzielania pomocy materialnej w formie refundacji kosztów zakupu biletów miesięcznych według regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Skarbimierz (§ 5 uchwały). Natomiast mocą § 6 kwestionowanego aktu Rada postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, czym zakwalifikowano ją do kategorii aktów prawa miejscowego.

Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym i motywacyjnym, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały, zwany dalej Regulaminem, został skierowany do uczniów szkół ponadpodstawowych pobierających naukę poza miejscem zamieszkania, którzy spełniają warunki określone w § 2 Regulaminu, zgodnie z którym pomoc ma formę 100% refundacji kosztu zakupu biletów miesięcznych na dojazd uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Skarbimierz do szkół ponadpodstawowych środkami komunikacji publicznej wypłacaną rodzicom lub opiekunom prawnym ucznia, albo pełnoletniemu uczniowi, jeśli:

- 1) przedstawia zaświadczenie o uczęszczaniu ucznia do szkoły,
- 2) przedstawia imienny bilet miesięczny komunikacji publicznej z miejsca zamieszkania do miejsca uczęszczanej szkoły,
- 3) nie ukończyli 21 roku życia,
- 4) zamieszkali są na terenie Gminy Skarbimierz.

Wysokość refundacji wynosi 100% wartości imiennego biletu miesięcznego szkolnego, za każdy miesiąc, w którym uczeń uczęszcza do szkoły i spełnia warunki określone w § 4 warunki refundacji (§ 3 Regulaminu). Natomiast zgodnie z § 4 Regulaminu refundacja kosztów zakupu biletów miesięcznych przyznawana jest na bieżący rok szkolny, na podstawie wniosku złożonego w Urzędzie Gminy Skarbimierz, którego wzór stanowi załącznik do uchwały (§ 4 ust. 1 Regulaminu). Wniosek o refundację może złożyć rodzic, opiekun prawny ucznia lub pełnoletni uczeń (§ 4 ust. 2 Regulaminu) na bieżący rok szkolny, w okresie od września do czerwca (§ 4 ust. 3 Regulaminu). Wraz z wnioskiem o refundację kosztów zakupu biletu miesięcznego, zgodnie z § 4 ust. 4 Regulaminu należy:

- a) okazać ważną legitymację szkolną ucznia oraz dołączyć jej czytelną kserokopię (obie strony legitymacji),
- b) dołączyć aktualne zaświadczenie o uczęszczaniu ucznia do szkoły.

Co istotne, w § 5 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż refundacji podlegają jedynie wykorzystane imienne szkolne bilety miesięczne na dojazd uczniów do szkół.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała nr XXI/155/2026 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 15 kwietnia 2026 r. została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 90f pkt 2 i 3 u.s.o.

Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g.

Stypendium szkolne jest pierwszym ze świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, jakie wymienia ustawa w art. 90c ust. 2 u.s.o. W przeciwieństwie do drugiego z wymienionych świadczeń, tj. zasiłku szkolnego, jest ono uzależnione od stanu upośledzenia społecznego ucznia, któremu ma przeciwdziałać, bowiem zgodnie z art. 90d ust. 1 u.s.o. tego rodzaju pomoc 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. Z tego powodu ma charakter okresowy, tzn. jest wypłacane w oznaczonej wysokości w sposób powtarzający się przez dany okres (Pilich Mateusz (red.), Ustawa o systemie oświaty. Komentarz Opublikowano: WKP 2025). Stosownie natomiast do art. 90d ust. 2 u.s.o., stypendium szkolne może być udzielane uczniom w formie, po pierwsze, 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, po drugie, pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników. Stypendium szkolne może być udzielane uczniom szkół ponadpodstawowych oraz słuchaczom kolegiów, także w formie całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania (art. 90d ust. 4 u.s.o.).

Zgodnie z art. 90f u.s.o. 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. Zgodnie zaś z art. 90m ust. 1 omawianej ustawy świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Przez użyte w art. 90f u.s.o. pojęcie "tryb i sposób udzielania" stypendium i zasiłku szkolnego należy rozumieć nic innego jak 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2014 r., I OSK 338/14; CBOSA).

Mając na uwadze tak zdefiniowany zakres przedmiotowy regulacji jaka powinna być zawarta w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym należy stwierdzić, że Rada mocą kwestionowanego aktu postanowiła przyznać stypendium szkolne w sposób nieograniczony wszystkim uczniom zamieszkałym na terenie gminy pobierającym naukę poza terenem gminy w szkołach ponadpodstawowych a więc bez zastosowania kryterium sytuacji materialnej ucznia, jak również sytuacji kiedy wystąpią "inne okoliczności". Tym działaniem Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 90d ust. 1 i 4 u.s.o. poprzez rozszerzenie kręgu beneficjentów stypendium szkolnego albowiem wprowadziła generalny mechanizm refundacji kosztów przejazdu uczniów do szkół ponadpodstawowych, który nie znajduje umocowania w przepisach powszechnie obowiązujących, czym wypaczyła cel uregulowanego w ustawie świadczenia, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. (sygn. akt IV SA/GI 972/05) upoważnienie rady do określenia 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 u.s.o. 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 których mowa w art. 90d ust. 1 cyt. ustawy (por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2015 r. sygn. akt I OSK 535/15).

Nadto należy podkreślić, że pomoc udzielana na podstawie 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 jest w tym zakresie podstawy prawnej. Oznacza to, że Rada nie może ustalać w regulaminie udzielania pomocy materialnej, że będzie refundowała wydatki poniesione przez wnioskodawcę na podstawie przedłożonych dokumentów, jeżeli refundacja ta wprowadzana jest na zasadzie wyłączności. Taki sposób udzielania stypendium nie jest zgodny z formą określoną w art. 90d ust. 2-5 w zw. z art. 90f pkt 2 u.s.o. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt 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, przepisy dotyczące udzielenia pomocy poprzez refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków byłyby dopuszczalne tylko wówczas, gdyby rada pozostawiła do wyboru wnioskodawcy taki sposób udzielenia, wybranej formy świadczenia "* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 754/10 a także wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 893/12 i z dnia 21 października 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 894/12).

Również w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt 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 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 w zw. z u.s.o." (podobnie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/OI 893/12, z 4 listopada 2014 r. oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 października 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 371/18). Podkreślenia wymaga także, że w treści Regulaminu posłużono się zwrotami takimi jak m.in. "refundacja kosztów", "wyplata refundacji" oraz "wysokość refundacji". Tymczasem ustawodawca w art. 90d ust. 4 u.s.o., używa zwrotu "pokrycie kosztów", co zdaniem organu nadzoru nie jest tożsame z pojęciami jakimi posługuje się prawodawca lokalny w przedmiotowej uchwale. Wobec tego, Rada Gminy Skarbimierz wykroczyła poza upoważnienie ustawowe.

Organ nadzoru również podkreśla, co wybrzmiało w treści Rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Opolskiego z dnia 3 kwietnia 2026 r. nr PN.III.4131.1.14.2026, że zgodnie z art. 90c ust. 1 u.s.o. pomoc materialna ma charakter socjalny albo motywacyjny. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są stypendium szkolne i zasiłek szkolny (art. 90c ust. 2 u.s.o.). Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym, zgodnie z art. 90c ust. 3 u.s.o., są:

- 1) stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe;
- 2) stypendium Prezesa Rady Ministrów;
- 3) stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania;
- 4) stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Podkreśla się w literaturze przedmiotu, że bezpośrednim celem pomocy materialnej uczniom nie jest zwiększenie indywidualnej konsumpcji, lecz zapewnienie sprawiedliwego - w sensie materialnym - dostępu do edukacji oraz zachęcenia uczniów do lepszych wyników w nauce i w sporcie (Por. M. Pilich, Komentarz do art. 90b ustawy o systemie oświaty, Wyd. ABC 2008, Wyd. II notka 2). Ustawa o systemie oświaty w sposób jednoznaczny rozróżnia bowiem pomoc materialną o charakterze socjalnym od pomocy o charakterze motywacyjnym, przypisując tym kategoriom odmienne cele oraz przesłanki przyznania. Tym

samym kategorii te mają charakter rozłączny i nie mogą być łączone w ramach jednego świadczenia. Wprowadzenie przez Radę w § 2 uchwały konstrukcji łączącej oba te elementy stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 90c ust. 1 u.s.o.

Należy wskazać, iż uchwała podjęta na podstawie art. 90f u.s.o. jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie skutkować, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09). Z tych powodów stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Starszy inspektor wojewódzki, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.