



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 3 kwietnia 2026 r.

PN.III.4131.1.14.2026

**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.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XX/148/2026 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 11 marca 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 11 marca 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 2025 r. poz. 1153, zwanej dalej jako u.s.g.) w związku z art. 90f pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2025r. poz. 881, zwanej w dalszej części jako u.s.o.), podjęła uchwałę nr XX/148/2026 w sprawie ustanowienia zasad przyznawania pomocy materialnej o charakterze socjalnym i motywacyjnym dla uczniów szkół

ponadpodstawowych pobierających naukę poza terenem Gminy Skarbimierz. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 marca 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 zasiłku szkolnego. Zasiłek szkolny będzie polegał 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 XX/148/2026 z dnia 11 marca 2026 r. została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 90f pkt 4 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.

Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi również art. 90f ust. 4 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 m.in. tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego. W tym miejscu wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 90e ust. 1 u.s.o. zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego.

Zaś zgodnie z art. 90e ust. 2 u.s.o. 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. Zasiłek szkolny ma zatem charakter doraźnej pomocy materialnej, udzielanej uczniowi jednorazowo w związku z trudną ale przejściową sytuacją materialną, będącą następstwem zdarzenia losowego (np. klęski żywiołowej, śmierci, wypadku, itp.), które tę trudną sytuację materialną wywołało. Zasiłek szkolny nie może być natomiast ze swej istoty zrównany z formą stałej pomocy materialnej udzielanej uczniowi, choćby znajdującemu się w trudnej sytuacji materialnej, ale niepozostającej w bezpośrednim związku ze zdarzeniem losowym, które nastąpiło wcześniej niż dwa miesiące przed złożeniem wniosku o przyznanie tego rodzaju świadczenia. Właściwą formą stałej pomocy materialnej uczniowi jest bowiem stypendium szkolne (por. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Krakowie z dnia 14 listopada 2025 r., sygn. akt III SA/Kr 562/25, LEX nr 3978211, w Poznaniu z dnia 16 września 2015 r. sygn. akt II SA/Po 403/15, LEX nr 1976916; w Krakowie z dnia 9 lipca 2009 r. sygn. akt III SA/Kr 65/09, LEX nr 553353). Z treści wskazanych wyżej regulacji wyraźnie wynika, że przesłankami powstania prawa do zasiłku szkolnego jest po pierwsze - wystąpienie zdarzenia losowego, a więc zdarzenia zewnętrznego w stosunku do ucznia, którego nie można było przewidzieć ani mu przeciwdziałać; po drugie - związek tego zdarzenia z przejściową (w związku z tym zdarzeniem) trudną sytuacją materialną, po trzecie - związek pomiędzy tą przejściową trudną sytuacją materialną a niezaspokojonymi potrzebami ucznia na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym.

W ocenie organu nadzoru Rada podejmując niniejszą uchwałę wykroczyła poza zakres przyznanych jej kompetencji, albowiem wprowadziła generalny mechanizm refundacji kosztów przejazdu uczniów do szkół ponadpodstawowych, który nie znajduje umocowania w przepisach powszechnie obowiązujących. Ustawa o systemie oświaty nie przewiduje bowiem tego rodzaju świadczenia, a kompetencja rady gminy ogranicza się wyłącznie do doprecyzowania zasad przyznawania świadczeń już w niej uregulowanych.

Tym samym organ stanowiący gminy Skarbimierz wykreował nowe świadczenie, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowy akt narusza art. 90e u.s.o. regulujący instytucję zasiłku szkolnego, bowiem ma on co do zasady charakter incydentalny i przysługuje wyłącznie w przypadku wystąpienia zdarzenia losowego, które przejściowo pogarsza sytuację materialną ucznia. Tymczasem analizowana uchwała nie uzależnia przyznania świadczenia od wystąpienia jakiegokolwiek zdarzenia losowego, lecz przewiduje jego przyznawanie w sposób powtarzalny, w cyklu miesięcznym, przy jednoczesnym zagwarantowaniu refundacji w wysokości 100% poniesionych kosztów. W konsekwencji świadczenie określone w uchwale jako „zasiłek szkolny” zostało całkowicie oderwane od jego ustawowej konstrukcji i przekształcone w świadczenie o charakterze stałym i roszczeniowym. Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, w istocie przyznała świadczenie o charakterze powszechnym, kierując je do wszystkich uczniów spełniających określone w niej warunki formalne, w szczególności zamieszkiwanie na terenie gminy oraz pobieranie nauki poza jej obszarem. Tego rodzaju ukształtowanie kręgu beneficjentów prowadzi do objęcia pomocą de facto wszystkich uczniów znajdujących się w analogicznej sytuacji, niezależnie od ich indywidualnej sytuacji życiowej czy wystąpienia szczególnych okoliczności. Tymczasem instytucja zasiłku szkolnego, jak wskazano wyżej, ma charakter wyjątkowy i incydentalny, a jej celem jest udzielenie wsparcia uczniowi, który przejściowo znalazł się w trudnej sytuacji materialnej w wyniku zdarzenia losowego. Nie jest zatem dopuszczalne przekształcenie tego świadczenia w mechanizm o charakterze powszechnym i systemowym, oderwany od przesłanek ustawowych. Działanie takie stanowi istotne naruszenie prawa, polegające na wykorzystaniu instytucji ustawowej niezgodnie z jej celem oraz funkcją określoną przez ustawodawcę.

Nadto, w ocenie organu nadzoru przepis dotyczący udzielenia zasiłku szkolnego w formie pomocy rzeczowej poprzez refundację poniesionych przez wnioskodawcę wydatków przeczy samej idei zasiłku szkolnego. Zapis taki byłby dopuszczalny, gdyby Rada pozostawiła do wyboru wnioskodawcy taki sposób udzielenia wybranej przez niego uprzednio formy świadczenia. Pomoc rzeczowa, jak sama nazwa mówi powinna być

udzielona przez przyznanie konkretnych świadczeń i jest to pomoc, która powinna być udzielona bezpośrednio uczniowi. Istota udzielenia zasiłku 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. Zaproponowana przez Radę konstrukcja zapisów Regulaminu, zdaniem organu nadzoru, ogranicza możliwość pozyskania pomocy przez jakiegokolwiek ucznia dotkniętego zdarzeniem losowym w znaczeniu ustawowym. Skoro zaś przepis Regulaminu przewiduje udzielenie zasiłku szkolnego jedynie w formie pomocy rzeczowej wyłącznie poprzez refundację poniesionych wydatków i to bez zgody wnioskodawcy, to narusza on w sposób istotny art. 90e ust. 2 w związku z art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

Do powyższych wywodów dodać należy, 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.

Reasumując należy stwierdzić, iż organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej – wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej. Oznacza to, iż każde działanie organu, w tym także Rady Gminy Skarbimierz, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Do kategorii istotnych naruszeń prawa zalicza się bowiem naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, takich jak naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. W przedmiotowej sprawie organ stanowiący gminy dopuścił się istotnego naruszenia prawa, dlatego też należało stwierdzić nieważność przedmiotowego aktu w całości.

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 24 284.