

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 30 czerwca 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Sędziowie	Sędzia WSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.) Sędzia WSA Lidia Serwiniowska
Protokolant	Anna Rudzińska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 26 czerwca 2009 r. przy udziale Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu Marii Walkiewicz sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 29 stycznia 2009 r. nr XXX/238/09 w przedmiocie zmiany uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów

- I. stwierdza nieważność § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 2 w całości, § 4 ust. 6 we fragmencie: „w terminie określonym w decyzji przyznającej stypendium” uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. oraz § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 4 we fragmencie: „w terminie określonym w decyzji przyznającej zasiłek” uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r.;
- II. umarza postępowanie sądowo-administracyjne w części dotyczącej skargi na § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 1 w całości uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. oraz § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 1 w całości uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r.;
- III. zasądza od Gminy Bierutów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;
- IV. orzeka, że w części określonej w punkcie I zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) zaskarżył uchwałę nr XXX/238/09 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów w następujących częściach:

- § 1 pkt 2 w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 1 w całości, § 4 ust. 2 w całości oraz § 4 ust. 6 we fragmencie zawartym w słowach: „w terminie określonym w decyzji przyznającej stypendium” uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów;
- § 1 pkt 3 w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 1 w całości oraz § 6 ust. 4 we fragmencie zawartym w słowach: „w terminie określonym w decyzji przyznającej zasiłek” uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W dniu 29 stycznia 2009 r. Rada Miejska w Bierutowie podjęła uchwałę nr XXX/238/09 w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów.

Przedmiotowa uchwała została podjęta w oparciu o art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.). W świetle tego przepisu: „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”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

1. § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 1 uchwały nr XXXV/226/05 z dnia 31 marca 2005 r., a także § 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 1 uchwały nr XXXV/226/05 z dnia 31 marca 2005 r. – podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 90m ustawy o systemie oświaty oraz art. 63 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.);
2. § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 2 uchwały nr XXXV/226/05 z dnia 31 marca 2005 r. – podjęty został z istotnym naruszeniem art. 90 m ustawy o systemie oświaty oraz art. 63 § 1 i art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.);
3. § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 6 uchwały nr XXXV/226/05 z dnia 31 marca 2005 r. we fragmencie zawartym w słowach: „w terminie określonym w decyzji przyznającej stypendium” oraz § 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały, w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 4 uchwały nr XXXV/226/05 z dnia 31 marca 2005 r. we fragmencie zawartym w słowach: „w terminie określonym w decyzji przyznającej zasiłek” – podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 90f ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Na mocy uchwały nr XXX/238/09 Rada Miejska w Bierutowie dokonała zmiany § 2 ust. 2, § 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 6 oraz § 6 ust. i ust. 4 uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów.

Zgodnie ze zmianą wynikającą z zaskarżonej uchwały § 4 ust. 1 uchwały nr XXXV/226/05 otrzymał następujące brzmienie: „Wnioski o przyznanie stypendium szkolnego wraz z zaświadczeniami o wysokości dochodów dla uczniów szkół składa się w Zarządzie Oświaty Samorządowej – ul. Krasińskiego 3, pokój nr 52.”.

W § 6 ust. 1, po zmianie dokonanej zaskarżoną uchwałą, czytamy zaś, że: „Wniosek o przyznanie zasiłku szkolnego składa się w Zarządzie Oświaty Samorządowej w Bierutowie, ul. Krasińskiego, 3 pokój nr 52.”.

Wojewoda podnosi, że zgodnie z art. 90m ustawy o systemie oświaty organem właściwym w sprawie wydania decyzji o przyznaniu stypendium, czy zasiłku jest Burmistrz. Wniosek powinien zatem zostać złożony w siedzibie Burmistrza – Urzędzie Miasta i Gminy Bierutów.

Decyzje administracyjne w zakresie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogłyby być wydawane przez Dyrektora Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie jedynie na podstawie upoważnienia go przez Radę Miejską w trybie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym: „Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.”. W związku z powyższym organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Bierutowie pismem NK.II.0915-7/11/09 z dnia 3 marca 2009 r. z pytaniem, czy Rada Miejska podjęła uchwałę upoważniającą Dyrektora Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów i czy ewentualna uchwała nadal obowiązuje.

W odpowiedzi pismem OR.0902-1/09 z dnia 5 marca 2009 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Bierutowie wyjaśnił, że Rada Miejska nie podjęła takiej uchwały, a „każda decyzja z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów jest analizowana przez Burmistrza Miasta i Gminy Bierutów i przez niego podpisywana.”.

W związku z powyższym Wojewoda podtrzymuje, że organem właściwym do wydawania decyzji z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów pozostaje, zgodnie z art. 90m ustawy o systemie oświaty, Burmistrz Miasta i Gminy i to do niego, jako organu właściwego, powinny być składane wnioski.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a.: „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu.”. Ze sformułowania: „wnioski składa się w Zarządzie Oświaty Samorządowej” wynika, że Rada dopuściła jedynie możliwość osobistego składania wniosków, co jest niezgodne z cytowanym wyżej przepisem k.p.a., gdyż odbiera możliwość składania wniosków we wszystkich pozostałych formach przewidzianych tym przepisem.

Zgodnie ze zmianą wynikającą z zaskarżonej uchwały § 4 ust. 2 uchwały nr XXX/226/05 otrzymał brzmienie: „Wnioski o przyznanie stypendium szkolnego wraz z zaświadczeniami o wysokości dochodów dla uczniów szkół prowadzonych przez Miasto i Gminę Bierutów mogą być składane także w szkołach podstawowych lub gimnazjum, do których uczęszcza uczeń. Dyrektor szkoły podstawowej lub gim-

nazjum w terminie 3 dni od daty wpływu wniosku, przekazuje wniosek do Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie, ul. Krasińskiego 3.”.

Do tych postanowień należy również odnieść uwagi dotyczące organu właściwego zgodnie z art. 90m ustawy o systemie oświaty oraz możliwości składania wniosków we wszystkich dopuszczalnych formach na podstawie art. 63 § 1 k.p.a.. Ponadto należy wskazać, że również dyrektorzy szkół nie są organami właściwymi do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym – kompetencja ta należy do Burmistrza. Tak więc dyrektor szkoły, otrzymując wniosek, powinien postąpić z nim w sposób zgodny z art. 65 § 1 k.p.a.; „Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego. Przekazanie sprawy do organu właściwego następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.”. Nadto termin na przekazanie wniosku organowi właściwemu wynosi nie 3 dni, jak określono w uchwale, ale „niezwłocznie”, co oznaczać może zarówno termin krótszy, jak i dłuższy niż 3 dni – w zależności od okoliczności usprawiedliwiających ewentualną zwłokę w przekazaniu wniosku.

Na mocy zmiany wynikającej z § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały, uchwała nr XXXV/226/05 w § 4 ust. 6 otrzymała brzmienie: „Stypendium szkolne przewidziane w § 3 ust. 2 jest wypłacane wnioskodawcy w formie gotówkowej, w kasie Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie, ul. Krasińskiego 3, w pokoju nr 48–49, w terminie określonym w decyzji przyznającej stypendium.”.

Zgodnie zaś ze zmienionym zaskarżoną uchwałą § 6 ust. 4 uchwały nr XXXV/226/05: „Zasiłek szkolny przyznaje się oceniając sytuację materialną i losową ucznia, w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków o charakterze edukacyjnym, które wypłacone jest wnioskodawcy w kasie Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie przy ul. Krasińskiego 3, pokój nr 48–49, w terminie określonym w decyzji przyznającej zasiłek.”.

Elementy decyzji administracyjnej określa art. 107 k.p.a.: „§ 1. Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. § 2. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. § 3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. § 4. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. § 5. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny.”.

Kompetencja przyznana na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty, musi być odczytywana w kontekście powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Tym samym należy zauważyć, że żaden z przepisów prawa nie upoważnia Rady do określania dodatkowych elementów decyzji administracyjnej. W szczególności nie można za taki przepis uznać cytowanego wyżej art. 107 § 2 k.p.a. Nie daje takiego upoważnienia również żaden przepis ustawy o systemie oświaty. Należy zatem stwierdzić, że kwestionowane postanowienia we wskazanych fragmentach podjęto z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Zdaniem organu nadzoru, kiedy ustawodawca w art. 107 § 2 k.p.a. mówi o przepisach szczególnych, to ma na myśli przepisy ustaw lub wydanych w oparciu o przepisy ustawy w wyniku wyraźnego upoważnienia do modyfikacji procedury wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Trafnie w tym zakresie podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny: „Za chybiony należy uznać podniesiony w treści skargi argument wywodzący prawo gminy do określania dodatkowych składników decyzji, m.in. terminu z przepisu skarżonej uchwały rozumianego jako przepis odrębny, o którym mowa w art. 107 § 2 k.p.a. (...). Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (por. J. Borkowski (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490), albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa”. (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 roku, sygn. akt IV SA/Wr 26/05, nie publ.).

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Bierutów wskazał, że uznaje zarzut Wojewody co do braku upoważnienia Dyrektora Zarządu Oświaty Samorządowej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej i brak ten zostanie usunięty przez podjęcie stosownej uchwały, która zostanie przesłana do Sądu. Pozostałe zarzuty są, w ocenie Gminy, bezzasadne.

W dniu 12 maja 2009 r. Gmina przesłała do Sądu kopię uchwały nr XXXIII/293/09 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, z wnioskiem o uwzględnienie jej w rozpatrywanej sprawie.

Pismem procesowym z dnia 13 maja 2009 r. Wojewoda Dolnośląski cofnął skargę na § 1 ust. 2 w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 1 uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia

31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów oraz na § 1 pkt 3 w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 1 uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów. W pozostałym zakresie organ nadzoru skargę podtrzymuje.

W uzasadnieniu wniosku organ nadzoru wskazał, że na mocy § 1 pkt 3 uchwały nr XXXIII/293/09 z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, Rada Miejska w Bierutowie upoważniła dyrektora Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących pomocy materialnej o charakterze socjalnym wobec uczniów zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Bierutów. Tym samym dyrektor Zarządu Oświaty Samorządowej stał się organem właściwym do wydawania decyzji administracyjnych w tych sprawach.

W związku z powyższym cofnięcie skargi na § 1 ust. 2 uchwały nr XXX/238/09 Rady Miejskiej w Bierutowie, w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 1 uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów, a także na § 1 pkt 3 uchwały nr XXX/238/09 w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 1 uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów, jest w pełni uzasadnione. W pozostałym zakresie organ podtrzymuje skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z prawem uchwał organów samorządu terytorialnego.

Ani ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylecia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowo-prawny, materialno-prawny lub procesowo-prawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecnictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, bądź wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjętego aktu.

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 ustawy o samorządzie gminnym. Artykuł 93 ust. 1 stanowi, że po upływie tego 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

W niniejszej sprawie upłynął ustawowy 30-dniowy termin stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru zaskarżył ją zatem do Sądu.

Uchwała nr XXX/238/09 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów została wydana na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że „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”.

Przepis kompetencyjny art. 90f ustawy o systemie oświaty zawiera delegację dla organu stanowiącego gminy do wydania aktu prawa miejscowego. Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy jest bowiem źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy i jako taki podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 2 w całości, § 4 ust. 6 we fragmencie: „w terminie określonym w decyzji przyznającej stypendium” uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. oraz § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 4 we fragmencie: „w terminie określonym w decyzji przyznającej zasiłek” uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r.

Zgodnie z przepisem art. 90m ustawy o systemie oświaty organem właściwym do wydawania decyzji z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów jest Burmistrz i to do niego, jako organu właściwego, powinny być składane wnioski. Wniosek powinien zatem zostać złożony w siedzibie Burmistrza – Urzędzie Miasta i Gminy Bierutów.

Zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a.: „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu.”. Ze sformułowania zawartego w postanowieniach § 4 ust. 1 zaskarżonej uchwały: „wnioski składa się w Zarządzie Oświaty Samorządowej” wynika, że Rada dopuściła jedynie możliwość osobistego składania wniosków, co jest sprzeczne z art. 63 § 1 k.p.a., gdyż odbiera możliwość składania wniosków we wszystkich pozostałych formach przewidzianych tym przepisem.

Przepis art. 63 § 1 k.p.a. ustanawia zasadę ograniczonego formalizmu co do formy podania, dopuszczając jego wnoszenie pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu. Wyliczenie sposobów wnoszenia podań zawarte w art. 63 § 1 k.p.a., jest wyczerpujące. Organ administracji jest zobowiązany do stworzenia technicznych możliwości wnoszenia podań w sposób wskazany w tej regulacji. „Ograniczony formalizm” oznacza z jednej strony szeroki katalog dostępnych form, lecz z drugiej strony, dla osiągnięcia skutku, nakazuje zachowanie jednej ze wskazanych w tym przepisie. Wybór formy musi się mieścić w szerokim, ale zamkniętym ich katalogu.

Zgodnie ze zmianą wynikającą z zaskarżonej uchwały przepis § 4 ust. 2 uchwały nr XXX/226/05 otrzymał brzmienie: „Wnioski o przyznanie stypendium szkolnego wraz z zaświadczeniami o wysokości dochodów dla uczniów szkół prowadzonych przez Miasto i Gminę Bierutów mogą być składane także w szkołach podstawowych lub gimnazjum, do których uczęszcza uczeń. Dyrektor szkoły podstawowej lub gimnazjum w terminie 3 dni od daty wpływu wniosku, przekazuje wniosek do Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie, ul. Krasińskiego 3.”.

Sąd podziela stanowisko strony skarżącej, że do tych postanowień należy odnieść uwagi dotyczące organu właściwego zgodnie z art. 90m ustawy o systemie oświaty oraz możliwości składania wniosków we wszystkich dopuszczalnych formach na podstawie art. 63 § 1 k.p.a. Ponadto należy wskazać, że dyrektorzy szkół nie są organami właściwymi do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym, albowiem kompetencja ta należy do Burmistrza bądź do organu upoważnionego przez Radę na podstawie art. 39 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem dyrektor szkoły, otrzymując wniosek, powinien postąpić z nim w sposób zgodny z art. 65 § 1 k.p.a.: „Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego. Przekazanie sprawy do organu właściwego następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.”. Ponadto określony w uchwale 3-dniowy termin na przekazanie wniosku organowi właściwemu jest sprzeczny z regulacją zawartą w art. 65 § 1 k.p.a. Przekazanie sprawy powinno bowiem nastąpić „niezwłocznie”, co oznaczać może zarówno termin krótszy, jak i dłuższy niż 3 dni – w zależności od okoliczności usprawiedliwiających ewentualną zwłokę w przekazaniu wniosku.

W myśl zmiany wynikającej z § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały, uchwała nr XXXV/226/05 w § 4 ust. 6 otrzymała brzmienie: „Stypendium szkolne przewidziane w § 3 ust. 2 jest wypłacane wnioskodawcy w formie gotówkowej, w kasie Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie, ul. Krasińskiego 3, w pokoju nr 48–49, w terminie określonym w decyzji przyznającej stypendium.”.

Zgodnie zaś ze zmienionym zaskarżoną uchwałą § 6 ust. 4 uchwały nr XXXV/226/05: „Zasiłek szkolny przyznaje się oceniając sytuację materialną i losową ucznia, w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków o charakterze edukacyjnym, które wypłacone jest wnioskodawcy w kasie Zarządu Oświaty Samorządowej w Bierutowie przy ul. Krasińskiego 3, pokój nr 48–49, w terminie określonym w decyzji przyznającej zasiłek.”.

Udzielona radzie norma kompetencyjna ma charakter otwarty, gdyż uchwała ona regulamin, uwzględniając w szczególności elementy wymienione w art. 90f pkt 1–4 ustawy o systemie oświaty. Rada może unormować także inne sprawy. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów.

Zdaniem Sądu na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty rada nie jest upoważniona do regulowania instytucji postępowania administracyjnego. Do takich regulacji musi być wyraźne wskazanie w przepisie upoważniającym, w jakim zakresie można wprowadzić dodatkowe elementy postępowania administracyjnego. Przepis art. 90f ustawy o systemie oświaty takiego wskazania nie zawiera.

Tryb i sposób wypłacania zasiłku i stypendium to nie tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium. Chodzi tu jedynie o techniczne uwarunkowania przyznania stypendium (np. w jaki sposób i w jakim trybie zostanie udzielone stypendium w formie rzeczowej).

Elementy decyzji administracyjnej określa przepis art. 107 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 107 § 2 k.p.a. decyzje administracyjne mogą zawierać również inne składniki, o ile wynika to z przepisów szczególnych. Mogą to być terminy, warunki (zawieszające, rozwiązujące), zlecenia oraz klauzule odwołalności, a także inne składniki, pod warunkiem, że wynikają z przepisów szczególnych. Kiedy ustawodawca w art. 107 § 2 k.p.a. mówi o przepisach szczególnych, to ma na myśli przepisy ustaw lub wydanych w oparciu o przepisy ustawy w wyniku wyraźnego upoważnienia do modyfikacji procedury wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Organ stanowiący gminy nie może w akcie prawa miejscowego rozumianym jako przepis odrębny, o którym mowa w art. 107 § 2 k.p.a., określać dodatkowych składników decyzji, m.in. terminu z przepisu zaskarżonej uchwały. Prawo do stanowienia takich klauzul powinno wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej, albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencję, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 roku, sygn. akt IV SA/Wr 26/05, nie publ.).

Tym samym należy zauważyć, że żaden z przepisów prawa nie upoważnia Rady do określania dodatkowych elementów decyzji administracyjnej. W szczególności nie można za taki przepis uznać art. 107 § 2 k.p.a. Nie daje takiego upoważnienia również żaden przepis ustawy o systemie oświaty. Sąd podziela zatem stanowisko organu nadzoru, że kwestionowane postanowienia we wskazanych fragmentach podjęto z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady praworządności.

Powyższe rozważania prowadzą do akceptacji stanowiska i argumentacji Wojewody Dolnośląskiego o istotnej sprzeczności z prawem § 1 pkt uchwały nr XXX/238/09 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie: zmiany uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 2 w całości, § 4 ust. 6 we fragmencie: „w terminie określonym w decyzji przyznającej stypendium” uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. oraz § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 4 we fragmencie: „w terminie określonym w decyzji przyznającej zasiłek” uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r.

Skargę należało zatem uwzględnić na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

W pkt II rozstrzygnięcia Sąd, na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, umorzył postępowanie, ponieważ skarżący cofnął skargę na § 1 ust. 2 w zakresie, w jakim zmienia § 4 ust. 1 uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów oraz na § 1 pkt 3 w zakresie, w jakim zmienia § 6 ust. 1 uchwały nr XXXV/226/05 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Bierutów. Cofnięcie skargi jest skuteczne, nie zmierza do obejścia prawa i nie utrzymuje w mocy regulacji dotkniętą wadą nieważności.

Orzeczenie o kosztach uzasadnione jest treścią art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania zaskarżonych przepisów uchwały z powodów wskazanych w uzasadnieniu wyroku (art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).