



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 28 września 2009 r.

NK.II.0911-19/458/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 1 we fragmencie: „(w Biurze Obsługi Interesanta – parter Urzędu)” uchwały Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 3 września 2009 r. nr XLII/214/09 w sprawie: przyjęcia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Duszniki-Zdrój z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) i 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.)

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju na sesji w dniu 3 września 2009 r. podjęła uchwałę nr XLII/214/09 w sprawie: *przyjęcia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Duszniki-Zdrój.*

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 września 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLII/214/09 organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 ust. 1 we fragmencie: „(w Biurze Obsługi Interesanta – parter Urzędu)” uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) i 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. – dalej: K.p.a.).

Zgodnie z art. 90 f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.): *„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”.*

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków i trybu przyznawania stypendiów i zasiłków szkolnych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 7 ust. 1 przedmiotowej uchwały znalazł się następujący zapis: *„Wniosek składa się w Urzędzie Miejskim w Dusznikach-Zdroju, Rynek 6 (w Biurze Obsługi Interesanta – parter Urzędu) do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku słuchaczy kolegiów do dnia 15 października”.* Tym samym Rada Miejska określiła miejsce składania wniosków.

Właściwość organów ustala się w oparciu o przepisy działu I rozdziału IV K.p.a. Nadto zgodnie z przepisem art. 90m ust. 1 ustawy świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zaś w sprawach świadczeń pomocy mate-

rialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne (art. 90n ust. 1 ustawy). Siedzibą organu wydającego decyzję w sprawach świadczeń pomocy materialnej, tu: Burmistrza Dusznik-Zdroju, jest Urząd Miejski w Dusznikach-Zdroju. Natomiast 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, a także ustnie do protokołu”. Wymagany przepisem art. 90n ustawy wniosek należy traktować jako takie właśnie podanie czy żądanie wszczęcia postępowania w sprawie przyznania stypendium. Rada nie może ograniczać – mocą uchwały – prawa osób uprawnionych do złożenia wniosku w Biurze Obsługi Interesanta. Tym bardziej Rada Miejska nie może wprowadzać takiego obowiązku w drodze aktu prawa miejscowego. Wniosek o przyznanie stypendium lub zasiłku szkolnego nie wymaga jego osobistego złożenia w Biurze Obsługi Interesanta Urzędu Miejskiego, lecz może być wniesiony w formie przewidzianej w art. 63 § 1 K.p.a. W Słowniku języka polskiego Wydawnictwa PWN „składać” oznacza m. in. wręczać coś komuś, przekazywać coś komuś w formie ustnej lub pisemnej. Osoba przesyłająca wniosek pisemnie, telegraficznie czy za pomocą faksu nie musi mieć wiedzy przesyłania dokumentu właśnie do konkretnie wskazanego w uchwale Biura Obsługi Interesanta, lecz przesyła wniosek do siedziby organu – urzędu. Kwestie organizacyjne osobistego składania przedmiotowych wniosków mogą być umieszczane na tablicach urzędu, ale nie w uchwale. Nadto o konkretnym miejscu (biurze, wydziale urzędu) składania wniosków zadecyduje kierownik urzędu, tu: Burmistrz Dusznik-Zdroju.

Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i Rady Miejskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez Radę akty możemy podzielić na dwie grupy: akty kierownictwa wewnętrznego oraz akty prawa miejscowego. Te pierwsze mogą mieć oparcie w normach wyznaczających jedynie zadanie. Natomiast akty prawa miejscowego muszą być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej – art. 94 Konstytucji. Realizując kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecnictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. I tak jest w tym przypadku, bowiem Rada unormowała kwestię, której normować nie może.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC