

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
SYGN. AKT II SA/Go 216/09

z dnia 17 czerwca 2009r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Marek Szumilas (spr.)

Sędziowie: Sędzia WSA Aleksandra Wieczorek
Sędzia WSA Michał Ruszyński

Protokolant: ref. staż. Małgorzata Zacharia - Gardzielewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 czerwca 2009r. sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Zielonej Górze na uchwałę Rady Gminy w Otyniu z dnia 30 marca 2005r. Nr XXX/173/05 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 6 ust. 2, § 6 ust. 3 oraz § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: „na określonym przez szkołę druku”,

II. orzeka, że uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Otyniu, z powołaniem się na przepis art. 90f w związku z art. 90c ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) - nazywaną dalej ustawą o systemie oświaty, podjęła w dniu 30 marca 2005r. uchwałę Nr XXX/173/05 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów.

Na powyższą uchwałę złożył skargę Prokurator Okręgowy w Zielonej Górze. We wniesionym piśmie zarzucił uchwale rażące naruszenie prawa w szczególności w § 6 ust. 2, § 6 ust. 3 oraz § 6 ust. 1 in fine, a to:

1. art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) - nazywana dalej ustawą o samorządzie w związku z art. 90f pkt 3 oraz art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o oświacie, poprzez ustalenie w § 6 ust. 2, iż szkoła przekazuje wnioski o przyznanie stypendium wraz z opinią dyrektora szkoły do Wójta Gminy Otyń w terminie 7 dni od daty ich złożenia - w sytuacji gdy opinia dyrektora szkoły jest stanowiskiem innego organu w rozumieniu art. 106 kpa i winna być wydawana na wniosek organu prowadzącego postępowanie administracyjne i w formie postanowienia - pomimo braku po stronie rady gminy upoważnienia do wydania przepisów prawa miejscowego modyfikujących w tym zakresie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego;
2. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie w związku z art. 90f pkt 3 oraz art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, poprzez ustalenie w § 6 ust. 3, iż uczniowie pobierają naukę w placówkach, dla których organem prowadzącym nie jest Gmina Otyń, składają wnioski o przyznanie stypendium szkolnego wraz z opinią dyrektora danej placówki do Wójta Gminy Otyń i nałożenie w ten sposób na stronę postępowania obowiązku uzyskania opinii dyrektora szkoły - w sytuacji gdy opinia ta jest stanowiskiem innego organu w rozumieniu art. 106 kpa i winna być wydawana na wniosek organu prowadzącego postępowanie administracyjne pomimo braku po stronie rady gminy upoważnienia do wydania przepisów prawa miejscowego modyfikujących w tym zakresie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego;
3. art. 90f pkt 3 i 4 ustawy o oświacie poprzez upoważnienie w § 6 ust. 1 in fine dyrektorów szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Otyń do określenia wzoru wniosku o przyznanie pomocy materialnej, pomimo braku po stronie rady gminy upoważnienia do delegowania na rzecz jednostek organizacyjnych gminy bądź ich organów gminy upoważnienia do określenia trybu udzielania stypendium szkolnego.

Wnoszący skargę Prokurator na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) nazywaną dalej

ppsa, domagał się stwierdzenia nieważności § 6 ust. 2, § 6 ust. 3 w całości natomiast § 6 ust. 1 in fine w zakresie, w jakim upoważnia on szkołę do określenia wzoru wniosku o przyznanie stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego poprzez stwierdzenie nieważności zapisu „na określonym przez szkołę druku”.

Skarżący powołał się na przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie, w myśl którego radzie gminy przysługuje prawo stanowienia prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Otyń powołał fakt, że organ nadzorczy jakim jest Wojewoda Lubuski, nie uznał aby zaskarżona uchwała była niezgodna z prawem. Wojewoda nie uznał również naruszenia prawa w jakiegokolwiek części uchwały i nie stwierdził jej nieważności pomimo przysługującego mu zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, tym samym uznał uchwałę za zgodną z prawem.

Zdaniem Wójta Gminy Otyń zawarta w regulaminie możliwość składania wniosku w szkole spowodowana została udogodnieniem dla rodziców ponieważ wnioski nie musi być dostarczony osobiście przez rodzica lub opiekuna prawnego niepełnoletniego dziecka. Uczeń może dostarczyć wypełniony wniosek w terminie ustawowym uczęszczając na zajęcia szkolne co nie stanowi dodatkowego utrudnienia dla pracującego rodzica. Jednocześnie wójt w odpowiedzi na skargę zawarł informację, że zapis wynikający z art. 90n ustawy o oświacie dotyczy zasięgnięcia opinii dyrektora aktualnie nie obowiązuje, natomiast ze zmiany tej ustawy nie wynika konieczność przedłożenia do wniosku opinii dyrektora szkoły lub placówki. W związku z powyższą zmianą przepisów zaskarżona uchwała została poddana analizie prawnej i dostosowana będzie do obecnie obowiązujących przepisów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sąd administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zatem zaskarżony akt pod względem jego zgodności z prawem materialnym i przepisami prawa administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jego wydania.

Stosownie do przepisu art. 134 § 1 ppsa, sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że sąd poddaje kontroli całokształt sprawy bez względu na przedstawione w skardze zarzuty. W przypadku stwierdzenia, że dany akt narusza prawo uchyla go.

Podstawę kompetencyjną, dla Prokuratora do wniesienia skargi nadzorczej w rozpoznawanej sprawie, na uchwałę lub zarządzenie organu ustala przepis art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie.

W myśl przepisu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Zaliczanie aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego, pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wyłącznie stosowane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: „prawo miejscowe samorządu terytorialnego”, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 58). W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego ustala także ustawa.

W doktrynie wskazuje się na kilka podstawowych cech aktów prawa miejscowego.

Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Adresatami prawa miejscowego mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich ka-

tegorie (np. właściciele nieruchomości). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania (D. Dąbek j. w., s. 70).

Treść art. 94 Konstytucji wskazuje, że podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo więc zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych.

Akty prawa miejscowego nie mogą być automatyczne, wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Nie ulega też wątpliwości, że nie mogą one regulować materii ustawowych i nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Wyjątkowo, gdy istnieje wyraźne upoważnienie ustawowe, akty prawa miejscowego mogą regulować poszczególne sprawy w sposób odmienny od przewidzianego w ustawach dla całego państwa (D. Dąbek, j. w., s. 74).

Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetencyjne do jego wydania oraz reguluje niekiedy również inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa (D. Dąbek, j. w., s. 139).

Odnosząc się do zarzutów, zawartych we wniesionej skardze, naruszenia w § 6 ust. 2, w § 6 ust. 3 oraz w § 6 ust. 1 in fine uchwały podjętej przez Radę Gminy w Otyniu 30 marca 2005r. Nr XXX/173/05 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów przepisów art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie art. 90f pkt 3 oraz 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, Sąd uznał ich zasadność.

Upoważnienie generalne do stanowienia prawa miejscowego zawiera przepis art. 40 ust.1 oraz 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), nazywana dalej ustawą o samorządzie, udzielając gminie, na podstawie upoważnień ustawowych kompetencji do stanowienia prawa miejscowego obowiązującego na obszarze tej gminy. Na podstawie tego przepisu organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

1. wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
2. organizacji urzędów i instytucji gminnych,
3. zasad zarządu mieniem gminy,
4. zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne, w myśl art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie obejmują także sprawy pomocy społecznej.

Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie do właściwości rady gminy oddaje wszelkie sprawy pozostające w zakresie działalności gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, zaś przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 tej ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy oddaje stanowienie w innych sprawach od enumeratywnie wymienionych, a zastrzeżonych ustawami do kompetencji gminy.

Jak wyżej zaznaczono Sąd bada zgodność zaskarżonego aktu z przepisami obowiązującymi w chwili jego wydania, zatem w rozpoznawanej sprawie uchwały Rady Gminy w dniu 30 marca 2005r. Przepis art. 90n ust. 2 ustawy o oświacie, w wersji obowiązującej we wskazanej dacie, dozwalał przyznawać świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym na:

- 1) wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia po zasięgnięciu opinii odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2;
- 2) wniosek odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2.

Istotą rozpoznawanych zarzutów jest kwestia czy opinia dyrektora szkoły, o jakiej mowa w powołanych wyżej przepisach jest opinią wyrażoną przez inny organ. Omawiany przepis w sposób jednoznaczny uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, a to przez wyrażenie opinii lub zgody albo wyrażenie stanowiska w innej formie.

Przepis art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowiąc, że świadczenia przyznawane po zasięgnięciu opinii dyrektora szkoły, nakłada tym samym na wójta obowiązek wystąpienia do dyrektora szkoły o wydanie opinii. Stosownie do treści powołanego przepisu należy podzielić stanowisko skarżącego o obowiązku zwrócenia się przez organ prowadzący postępowanie o przyznanie stypendium, którym zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 90m ustawy o oświacie jest wójt, na zasadzie art. 106 § 5 kpa do dyrektora szkoły o wydanie opinii w sprawie przyznania pomocy socjalnych dla ucznia.

Opinia wyrażona przez dyrektora szkoły, na wniosek wójta, jest wynikiem przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego zmierzającego do ustalenia, czy wniosek o udzielenie pomocy materialnej, kierowany do wójta przez ucznia lub jego rodziców zasługuje na uwzględnienie. Na postanowienie w sprawie opinii uczniowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu przysługuje uprawnienie do wniesienia zażalenia do kuratora oświaty.

Organ przyznający świadczenie o pomocy materialnej, w myśl art. 106 § 5 kpa nie jest związany opinią dyrektora, co wynika jedynie z komunikacyjnego charakteru tej opinii. Wójt podejmując decyzję, jest jednak zobowiązany do uwzględnienia argumentów zawartych w postanowieniu dyrektora szkoły. Rozbieżności i zbieżności stanowisk obydwu organów powinny być uwzględnione w podejmowaniu decyzji i ujawniane w jej uzasadnieniu za wyjątkiem tych spraw, w których dyrektor szkoły wyraził opinię pozytywną zaś wójt w całości uwzględnił podanie (art. 107 § 4 kpa). Z obowiązku uzyskania opinii dyrektora organ jest zwolniony jedynie w przypadku, gdy inicjatorem prowadzącego postępowania stał się dyrektor szkoły.

Powyższe rozważania znajdują utwierdzenie w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 23 października 2008r. w spr. I OSK 702/08 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, iż nie ulega wątpliwości, że art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o oświacie jest przepisem, który wprowadza obowiązek współpracy organów administracji w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Skoro tak, zatem w toku rozpoznawania wniosków o przyznanie takiej pomocy obowiązuje tryb określony w art. 106 kpa. Zgodnie z takim uregulowaniem o zajęcie stanowiska (w tym wypadku o wydanie opinii) występuje organ załatwiający sprawę.

Dokonując wykładni obowiązujących przepisów, Sąd zwrócił uwagę na treść art. 64 § 2 kpa określającego sposób postępowania w przypadku złożenia podania dotkniętego uchybieniami formalnymi. Powołany przepis nakazuje wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie ich spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Wobec braku przepisu kompetencyjnego modyfikowanie przez rady gminy przepisów ustawowych lub wprowadzanie własnych jest niedopuszczalne.

Przepis art. 90n ust. 4 ustawy o systemie oświaty zawiera wskazanie, jakie winien spełniać wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym:

- 1) imię i nazwisko ucznia oraz jego rodziców;
- 2) miejsce zamieszkania ucznia;
- 3) dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie o wysokości dochodów;
- 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna.

Ustawa o systemie oświaty nie zawiera zatem szczególnych wymagań formalnych jakie powinien spełniać wniosek, poza wyżej wymienionymi.

W świetle powołanego przepisu zarówno wójt, jak również dyrektor szkoły nie jest uprawniony do określenia wzoru wniosku bądź opracowania formularza, który powinien wypełnić ubiegający się o świadczenie. Wzór może spełniać jedynie rolę pomocniczą bądź informacyjną z wykluczeniem roli obowiązującej.

Normy kompetencyjne zawarte w art. 18 oraz 40 ustawy o samorządzie ściśle zakreślają zakres spraw jakie mogą stać się przedmiotem uchwały rady gminy.

W szczególności przepis art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 15 pozwalają na podjęcie uchwał we wszelkich kwestiach, o ile zostało to uregulowane w ustawach szczególnych. W przeciwnym przypadku jednostka samorządu terytorialnego regulowałaby materię, która jest określona aktem wyższej rangi tj. ustawą. Upoważnienie organu samorządu terytorialnego do stanowienia prawa miejscowego musi być wyraźne. Nie można zatem doszukiwać się takiego upoważnienia w przepisie art. 18 ust. 1 oraz 2 pkt 15 ustawy o samorządzie (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 9 marca 2007r. w spr. II SA/Lu 965/06).

Powołane w zaskarżonej uchwale przepisy art. 90f w związku z art. 90c ust. 2 ustawy o systemie oświaty nie przyznają radzie gminy żadnych uprawnień do przerwania na inne organy administracji, wskazanych w art. 90m tejże ustawy, kompetencji związanych z świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym. W zakresie tym istnieje ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, z 16 stycznia 2007r. w spr. IV SA/GI 972/05, Sąd tamten wskazał, że rada gminy nie ma uprawnień do modyfikowania kryteriów przyznawania stypendium w sposób odmienny od uregulowanych w ustawie (LEX nr 340153).

Ustawa o samorządzie gminnym zawiera istotne wskazanie, pozwalające na ocenę skutków naruszenia przepisów prawa. Zgodnie z nakazem zawartym w przepisie art. 91 ust. 1 tejże ustawy, wszelkie uchwały lub zarządzenia organu gminy sprzeczne z przepisami prawa są nieważne. Jednocześnie przepis art. 91 ust. 4 powołanego, nakazuje organowi nadzoru odstąpienie od orzeczenia takiej nieważności jeżeli naruszenie prawa nie jest istotne i ograniczenie się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Przez takie ukształtowanie prawa ustawodawca ograniczył zakres uchwał i zarządzeń, które naznaczone są cechą nieważnością. W świetle powołanych przepisów wadą nieważności dotknięte są akty organów gminy, które normują obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny.

Piśmiennictwo prawnicze oraz orzecznictwo ukształtowało definicję pojęcia istotnego naruszenia prawa. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998r. (w sprawie II SA/Wr 1459/97 - OwSS 1998/3/79) zostało zawarte stwierdzenie, że podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy oraz brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, jak również niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, a także naruszenie procedury podjęcia uchwały jest istotnym naruszeniem prawa.

W świetle powyższych rozważań zaskarżona uchwała w dotychczasowym kształcie narusza prawo i to w sposób istotny.

Przepis art. 106 kpa nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek zwrócenia się do innego organu o zajęcie stanowiska (wyrażenie opinii lub zgody albo wyrażenie stanowiska w innej formie). Taka regulacja umożliwia stronom biorącym udział w postępowaniu weryfikację takiego stanowiska. Zajęcie stanowiska przez inny organ następuje w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie (art. 106 § 5 kpa), będące weryfikacją takiego orzeczenia.

Podjęta przez Radę Gminy w Otyniu uchwała z dnia 30 marca 2005r. pozbawiła strony możliwości takiej weryfikacji, skoro przekazała swoje kompetencje do zwrócenia się o opinię na organ, którą powinien ją wyrazić to jest na dyrektora szkoły. Pominiecie trybu wskazanego w art. 106 kpa ocenić nakazy jako istotne naruszenie prawa.

Zawarte w zaskarżonej uchwale uprawnienie dyrektora szkoły do określenia wzoru formularza przeznaczonego do wypełnienia uchwały na określenie przez uczniów ubiegających się o świadczenie albo ich rodziców nastąpiło bez podstawy prawnej. W świetle powołanej wyżej definicji istotnego naruszenia prawa rozporządzenie uchwały, w omawianej kwestii, ocenić należy jako istotne naruszenie prawa.

Kierując się powyższymi rozważaniami, Sąd uznał zasadność wniesionej skargi, że zaskarżona uchwała została podjęta, we wskazanym w skardze zakresie, bez podstawy prawnej. Z tej racji, z powołaniem się na przepis art. 147 § 1 oraz 152 ppsa, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 6 ust. 2, § 6 ust. 3 w całości oraz § 6 ust. 1 w części dotyczącej sformułowania: „na określonym przez uchwałę druku”. W tym też zakresie Sąd orzekł, iż uchwała nie podlega wykonaniu.