



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

PN II 0914-6/ 84 /05

Sygn. Akt

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
BIURO PODAWCZE

Wpl. 02 SIE. 2005

Zat. podpis.

Znak sprawy.....

Wrocław, dnia 1 sierpnia 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
ul. Św. Mikołaja 78/79
50 – 126 Wrocław

Skarżący: Wojewoda Dolnośląski - Organ Nadzoru,
pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław

Strona przeciwna: Miasto Lubawka – Rada Miejska
Urząd Miejski – pl. Wolności 1, 58 – 420 Lubawka

Pismo Procesowe

W nawiązaniu do skargi (sygn. PN.II.0914-6/ 84 /05, z dnia 30 maja 2005 r.), jaką organ nadzoru złożył na fragmenty uchwały Rady Miejskiej w Lubawce Nr III/196/05, w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Lubawka, z dnia 31 marca 2005 r. (do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęła dnia 11 kwietnia 2005 r.), a także w związku z odpowiedzią na tę skargę, jaką Miasto Lubawka wystosowało dnia 30 czerwca 2005 r. (do DUW wpłynęła, za pośrednictwem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, dnia 20 lipca 2005 r.), Wojewoda Dolnośląski stwierdza, że w całości podtrzymuje stanowisko, wyrażone w skardze.

1.

Pierwszym z zarzutów, podniesionych w odpowiedzi na skargę jest brak zawiadomienia miasta Lubawki przez organ nadzoru o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, przy czym miasto powołuje się na Uchwałę Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 21 października 2002 r. (sygn. OPS 9/2002, publ: „Wokanda” nr 12 / 2002, „Monitor prawniczy” nr 23 / 2002, s. 1060). Organ nadzoru nie zgadza się z tym zastrzeżeniem, ponieważ w uzasadnieniu tej samej uchwały skład sędziowski stwierdza, że kwestia jest bardzo niejednoznaczna, a w zakończeniu uchwały stwierdza wprost: „z uwagi na istnienie instytucjonalnych, stałych powiązań między tymi organami (administracji rządowej i samorządowej), czego wyrazistym przykładem jest obowiązek przedkładania organowi nadzoru każdej uchwały w celu sprawdzenia jej zgodności z prawem, sam brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego tym bardziej nie może powodować wadliwości rozstrzygnięcia wyłącznie z tego powodu”. A zatem nie można uznać, aby brak powiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego był istotną wadą aktu wydanego przez organ nadzorczy.

W dodatku zauważyć należy, że uchwała NSA, na którą powołuje się gmina w odpowiedzi na skargę dotyczy „stwierdzenia nieważności” dokonywanego przez organ nadzoru samodzielnie, tj. w trybie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 91 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm.). Tymczasem skarga Wojewody nie jest „stwierdzeniem nieważności”, gdyż po jej złożeniu decyzję w sprawie uchylenia fragmentów uchwały podejmie Wojewódzki Sąd Administracyjny, co wprost wynika z art. 93 *ustawy o samorządzie gminnym*.

2.

Drugim z zarzutów, podniesionych w odpowiedzi na skargę jest nieistotność naruszenia prawa, jakim byłoby powtórzenie w uchwale rady miejskiej przepisów ustawowych. Miasto Lubawka podnosi, że w doktrynie nie wykrystalizował się pogląd, iż powtórzenie zapisów ustawowych w uchwale rady gminy stanowiłoby istotne naruszenie prawa.

Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić, ponieważ zarówno w świetle treści przepisów powszechnie obowiązujących, jak i w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych powtórzenie przepisów rangi ustawowej w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała Rady Miejskiej, stanowi naruszenie prawa.

Wojewoda podtrzymuje wyrażone w skardze stanowisko, że akt prawa miejscowego wydany przez radę gminy podlega regulacjom § 118 i § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100 poz. 908). Rozporządzenie to wprost zakazuje powtarzania w aktach niższej rangi (rozporządzeniach i samorządowych aktach prawa miejscowego) regulacji już umieszczonych w ustawach: „*W rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (...) Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V*”. W opinii nadzoru zapisy uchwały, które powtarzają regulacje zawarte w ustawach, stanowią naruszenie prawa. Przy czym „powtarzanie przepisu” nie może być ograniczane tylko do jego dosłownego przytoczenia, z zachowaniem np. oryginalnej interpunkcji i odmiany wyrazów. Powtórzeniem przepisu jest w opinii Wojewody każde przytoczenie normy, zawartej w akcie powszechnie obowiązującym, jeżeli zawiera treść tożsamą z przepisem takiego aktu, nawet jeśli powtarzający używa nieco innych sformułowań (np. „samorząd miasta” zamiast ustawowego „samorząd gminny” czy też „rada”, „burmistrz” zamiast „właściwy organ gminy” itd.). Oczywiście władze miejskie powinny dokładać starań aby regulacje prawne, zwłaszcza te, które kreują nowe uprawnienia dla obywateli, były powszechnie znane, tak aby mieszkańcy mogli ze swoich przywilejów korzystać. Nie jest jednak odpowiednią metodą umieszczanie tych zapisów w uchwale rady miejskiej, gdyż w przeciwnym wypadku nie stałoby na przeszkodzie, aby umieszczać w takich uchwałach wszelkie inne istotne regulacje prawne, np. Konstytucję czy Kodeks Karny.

Wojewoda podtrzymuje swoje stanowisko, że umieszczając w uchwale powtórzenia zapisów ustawowych Rada Miejska naruszyła art. 7 Konstytucji RP, w brzmieniu: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Materia uregulowana w akcie szczebla ustawowego nie może być ponownie regulowana w uchwale rady miejskiej. Jeśli to samo zagadnienie regulują akty prawne różnego rzędu (np. ustawa i uchwała), pojawia się zagrożenie kolizji norm prawnych, który prowadzić może do naruszeń prawa. W związku z tym uznać należy, że akt prawa miejscowego nie może normować tych zagadnień, które zostały już unormowane aktami wyższego rzędu i dotyczyć powinien tylko tych spraw, które leżą w kompetencji rady gminy, a nie zostały już uregulowane aktami wyższego rzędu. W opinii nadzoru zapisy uchwały, które powtarzają regulacje zawarte w ustawach, stanowią naruszenie prawa.

Uchwała w zakresie w jakim powtarza czy też modyfikuje regulacje ustawowe - przekracza upoważnienie ustawowe. Należy podkreślić, iż powtórzenie regulacji ustawowych,

bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Podobne poglądy były wyrażane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt. II SA 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44 ; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 – nie publikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 – nie publikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 OSS 2000/1/17) oraz Sądu Najwyższego (por. uzasadnienie do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r., nr sygn. II RN 87/00, publ. w OSN z 2001 r., nr 24, poz. 704).

3.

Kolejnym zarzutem podniesionym przez Miasto Lubawka jest „nadinterpretacja” w skardze Wojewody treści § 10 ust. 2 pkt. 6 uchwały. Ten fragment uchwały modyfikuje regulację art. 90.n ust. 5 *ustawy o systemie oświaty*, z dnia 7 września 1991 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zmian., zwanej dalej „ustawą”), w ten sposób, że powtarza przepis: „*W przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, wychowanka ośrodka, słuchacza, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej – wydane przez właściwy ośrodek pomocy społecznej*”, wyraz „rodzina” zastępując słowem „rodzice”. Miasto Lubawka podnosi, że terminy te są przez ustawodawcę stosowane zamiennie, czego przykładem miałyby być art. 90.o ust. 1 ustawy.

W opinii organu nadzoru argument ten jest nietrafny, ponieważ podstawowym założeniem przy interpretacji aktów prawnych jest domniemanie racjonalności prawodawcy, który używając odmiennych pojęć każdemu nadaje inne znaczenie. Taką interpretację nakazuje też § 10 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*”, w brzmieniu: „*Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami*”. Dwa przytoczone przez Miasto Lubawka przepisy ustawy dotyczą w istocie dwóch odmiennych sytuacji i użytych w nich pojęć „rodzice” i „rodzina” nie można traktować synonimicznie. O ile art. 90.o ust. 1 ustawy dotyczy obowiązku informowania przez rodziców (lub inne osoby) o ustaniu przyczyn, dla których przyznano stypendium, o tyle art. 90.n ust. 5 ustawy mowa jest o całej rodzinie ucznia, korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej. W związku z tym treść słowa „rodzice” z art. 90.o ust. 1 ustawy interpretować można jako „rodzice lub opiekunowie” (a więc także np. dziadkowie), ale w każdym wypadku chodzi tu jedynie o osoby opiekujące się dzieckiem i w sposób naturalny posiadające wiedzę o zmianie okoliczności, na podstawie których dziecko otrzymuje pomoc szkolną. Natomiast art. 90.n ust. 5 ustawy dotyczy całej rodziny, w tym również osób nie sprawujących bezpośredniej opieki nad dzieckiem (np. jego dziadków lub pełnoletniego rodzeństwa), a korzystających z pomocy społecznej. W przepisie tym, ponieważ dotyczy on korzystania z pomocy społecznej, wydaje się mieć zastosowanie definicja rodziny, zamieszczona w art. 6 ust. 14 *ustawy o pomocy społecznej* z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. nr 64, poz. 593 z późn. zmian.), w brzmieniu: „*rodzina - osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące*”

W związku z tym przyjąć należy, że używając pojęć „rodzice” i „rodzina” w obu przepisach ustawy, ustawodawca odnosił te sformułowania za każdym razem do innego kręgu krewnych dziecka. A zatem niedopuszczalne jest traktowanie tych pojęć wymiennie przez Radę Miejską w jej uchwale, gdyż w ten sposób kreuje ona odmienny niż w ustawie krąg adresatów ustawowych praw i obowiązków

4.

Kolejnym zarzutem podniesionym przez Miasto Lubawka jest błędna – jego zdaniem – interpretacja przez organ nadzoru zapisu § 10 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „...*ale wówczas wnioskodawca zobowiązany jest w terminie do 7 dni od daty złożenia wniosku w innej formie uzupełnić ten wniosek poprzez przekazanie oryginału wymaganego zaświadczenia o wysokości dochodów lub o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej*”. W odpowiedzi Miasto Lubawka częściowo akceptuje stanowisko Wojewody (potwierdza, że ciężar przeprowadzenia postępowania dowodowego spoczywa na organie administracji). Natomiast broni tezy, że strona składająca wniosek powinna sama współuczestniczyć w gromadzeniu materiału dowodowego, potrzebnego do rozpatrzenia przez organ administracyjny przedstawionej sprawy.

Wojewoda nie kwestionuje obowiązku strony do przedstawienia okoliczności faktycznych i prawnych, związanych z roszczeniem, którego ochrony strona domaga się od organu administracji. Obowiązek ten ma jednak charakter indywidualny i aktualizuje się jedynie wtedy, gdy na podstawie już posiadanych informacji organ administracji nie jest w stanie podjąć odpowiedniej decyzji. Może wtedy zwrócić się do wnioskodawcy o uzupełnienie pewnych informacji, czy też o ich weryfikację. Jednak dzieje się to pod dwoma warunkami:

1. Wezwanie takie ma charakter indywidualny, analogicznie jak rozpatrywana sprawa. Musi ono dotyczyć indywidualnych i konkretnych wątpliwości. A zatem nie ma podstaw do generalnego nakładania na wszystkich wnioskodawców, aktem prawa miejscowego, obowiązku zaopatrywania wniosku w jakies informacje, które organ administracji może pozyskać później.
2. Wezwanie takie musi być wystosowane w trakcie rozpatrywania sprawy, gdy organ administracji uzna, że już wszczęte postępowanie nie może być w sposób rzetelny zakończone bez uzupełnienia materiału dowodowego. A zatem dostarczenie przez wnioskodawcę żądanych informacji nie może być warunkiem wszczęcia postępowania, a co najwyżej – jego zakończenia. Tym samym brak dostarczenia informacji nie może być obłożony sankcją pozostawienia podania bez rozpoznania.

Minimalne warunki, jakie musi spełniać wniosek o przyznanie stypendium socjalnego, wymienia art. 63 § 1 i 2 KPA, w brzmieniu: „*Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych*”, a także przepisy szczególne rangi ustawowej, zawarte w art. 90.n ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty: „*Wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: 1) imię i nazwisko ucznia i 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. W przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.*”

5.

Wojewoda podtrzymuje również skargę w zakresie § 17 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*W sprawach nie uregulowanych niniejszym regulaminem stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*”. W opinii organu nadzoru umieszczenie takiego sformułowania w uchwale może być interpretowane jako stworzenie odmiennej niż powszechnie obowiązująca hierarchii aktów prawnych – w której to hierarchii przepisy ustawy obowiązywałyby tylko o tyle, o ile dotyczyłyby materii nie uregulowanej przez przedmiotową uchwałę rady miejskiej. Tymczasem hierarchiczna struktura systemu prawnego powoduje, że to

uchwała rady miejskiej ma pozostawać w zgodzie z ustawą i może regulować tylko te zagadnienia, jakie nie zostały unormowane w ustawie. Zakwestionowanie tego zapisu uchwały ma szczególne znaczenie w kontekście licznych powtórzeń ustawowych, jakie znalazły się w uchwale i jakie zostały wskazane przez Wojewodę w skardze. W sytuacji, gdy niemal identyczne regulacje znajdują się w uchwale i w ustawie, a zapis uchwały stwierdza dodatkowo, że ustawa obowiązuje tylko o tyle, o ile dany problem nie został uregulowany w uchwale – okazać się może, że dla organów gminy to uchwała, a nie ustawa jest podstawowym źródłem prawa i w wypadku kolizji norm może być traktowana jako akt ważniejszy. Zdaniem Wojewody zapis ten narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w brzmieniu: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”, w zw. z art. 87 Konstytucji RP, w brzmieniu: „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

RADCA PRAWNY

ws
mgr Teresa Piaskowska

Transp. i k.
2.8.09.