



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 grudnia 2007 r.

Nr 286

**TREŚĆ:**

**Poz.:**

### WYROKI WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

- 3579** – wyrok z dnia 20 października 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (...) w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy (...) ..... 24833
- 3580** – wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (...) w przedmiocie zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej ..... 24837
- 3581** – wyrok z dnia 30 maja 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (...) w przedmiocie opłat za świadczenia przedszkoli i zespołów przedszkolno-żłobkowych ..... 24839
- 3582** – wyrok z dnia 6 czerwca 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (...) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki nr 3 AM-37 przy ulicy Oleśnickiej w (...) ..... 24843
- 3583** – wyrok z dnia 4 lipca 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady (...) w przedmiocie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej ..... 24847

**3579**

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 20 października 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jolanta Sikorska (spr.)
Sędziowie	Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński
	Sędzia WSA Małgorzata Masternak-Kubiak
Protokolant	Aleksandra Rygielska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 20 października 2006 r. przy udziale ----- sprawy ze skargi Wojewody (.....) na uchwałę Rady Miejskiej w (.....) z dnia (.....) Nr (.....) w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta (.....)

**stwierdza nieważność § 3 ust. 2 oraz § 25 ust. 4 zaskarżonej uchwały**

**UZASADNIENIE**

Rada Miejska (.....) z powołaniem się na przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 z późn. zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) podjęła w dniu (.....) uchwałę Nr (.....) w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta (.....).

W § 3 ust. 1 owej uchwały postanowiła, że Miasto gospodarując swoim zasobem mieszkaniowym wynajmuje lokale:

## 1) mieszkalne:

- a) jako formę kontynuacji umów najmu dotychczasowym najemcom, którzy zawarli umowę najmu takich lokali na podstawie uchwał wcześniej obowiązujących,
- b) osobom wstępującym w stosunek najmu po śmierci głównego najemcy zgodnie z art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego,
- c) w sytuacji trwałego opuszczenia lokalu przez głównego najemcę zgodnie z § 13 uchwały,
- d) osobom, które uzyskały w trybie odrębnych przepisów pozwolenie na nadbudowę, rozbudowę lub przebudowę pomieszczeń niemieszkalnych na cele mieszkalne w budynkach stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta,
- e) wykwaterowanym z budynków komunalnych ze względu na zły stan techniczny budynku lub zmianę przeznaczenia terenu, na którym znajduje się nieruchomości w planie przestrzennego zagospodarowania;

## 2) socjalne:

- a) członkom wspólnoty samorządowej Miasta, którzy mają pobyt stały na terenie Miasta i spełniają kryteria zawarte w uchwale,
- b) osobom posiadającym prawomocne wyroki eksmisyjne (ust. 1).

W myśl § 3 ust. 2: „W wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach Prezydent Miasta (.....) może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego z innymi osobami niż określone w ust. 1 pkt 2, o ile jest to uzasadnione interesem społeczności lokalnej, jednak po uzyskaniu opinii odpowiedniej Komisji Rady Miejskiej i Społecznej Komisji Mieszkaniowej”.

Według dalszych postanowień § 3 owej uchwały: „Lokale mieszkalne zwolnione przez dotychczasowego najemcę i przekazane do dyspozycji Miasta przeznaczone są do sprzedaży w drodze przetargu lub do użytku na potrzeby wykwaterowań (ust. 3). Odzyskane lokale komunalne o najniższym standardzie będą przekwalifikowywane na lokale socjalne (ust. 4). Decyzje w sprawie przekwalifikowania lokalu z socjalnego na mieszkalny i odwrotnie podejmuje Prezydent Miasta (ust. 5)”.

W § 25 ust. 1 postanowiła zaś, że: „Kierując się zasadami racjonalnej gospodarki mieszkaniowej lokale w nowo wybudowanych budynkach Prezydent Miasta Przeznacza do wynajmu w zamian za czynsz, ustalony w drodze przetargu publicznego”.

W myśl § 25 ust. 4 owej uchwały: „W przypadku niewyłonienia najemcy w przetargu ograniczonym, lokal może być najęty w drodze przetargu nieograniczonego”.

Skargę na powyższą uchwałę z powołaniem się na przepis art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) złożył Wojewoda (.....) domagając się stwierdzenia nieważności jej § 3 ust. 2 i § 25 ust. 4.

W uzasadnieniu wskazał, że zapis § 3 ust. 2 uchwały w sposób istotny narusza treść art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W myśl tego przepisu umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do innego lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Ustawodawca dokładnie określił kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne, dlatego zdaniem Wojewody należy uznać, że brak jest podstaw prawnych dla rady gminy do rozszerzania w drodze przepisu gminnego katalogu przesłanek uzasadniających przyznanie tych lokali. W tej sytuacji kryterium interesu społeczności lokalnej jako niewymienione w wyżej wymienionym przepisie ustawy, nie może być podstawą do przyznania lokalu socjalnego dla osób niespełniających jednocześnie przesłanek ustawowych, tj. braku tytułu prawnego do lokalu oraz odpowiedniego kryterium dochodowego.

Natomiast w kwestii zapisu § 25 ust. 4 uchwały organ nadzoru wskazał, że w sposób istotny narusza on treść art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Z przepisu tego wynika, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Gmina na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie zapewnia lokale socjalne i lokale zamiennie, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gmina wykonuje powyższe zadania wykorzystując zasób gminy. W przepisie tym ustawodawca zawęził krąg osób, którym gmina przyznaje lokale z mieszkaniowego zasobu gminy wyłącznie do osób o niskich dochodach. Zapis uchwały dotyczący wynajmowania lokali w drodze przetargu nieograniczonego umożliwia również innym osobom niż te o niskich dochodach wynajmowanie lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. W konsekwencji doprowadzi do sytuacji, gdy bez względu na wysokość dochodu będą wynajmowane lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Odwolując się do wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz obowiązującym w prawie administracyjnym zakazie domniemania kompetencji podniósł, że w niniejszym przypadku Rada Miejska (.....) przekroczyła ustawową kompetencję, umożliwiając przyznanie lokali z mieszkaniowego zasobu gminy innym osobom, niż przewiduje to ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W odpowiedzi na skargę organ, który podjął zaskarżoną uchwałę wniósł o jej oddalenie. Wskazał na treść w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 z późn. zm.) stwierdzając, że upoważnienie ustawowe w tym przepisie zawarte daje uprawnienie gminie do określenia w drodze uchwały kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Rada Miejska w (.....) ustaliła zaś te kryteria w rozdziale 3 zaskarżonej uchwały. Jak podano, uzasadnionym jest stwierdzenie, że Rada Miejska w (.....) nie wykroczyła poza upoważnienie ustawowe ustalając, że w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach Prezydent Miasta (.....) może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego z innymi osobami niż określone w ust. 1 pkt 2 uchwały. Jednocześnie Rada Miejska poddała wyżej wskazany proces decyzyjny szczegółowej kontroli zarówno odpowiedniej Komisji Rady Miejskiej, jak i Społecznej Komisji Mieszkańców.

Ponadto w odpowiedzi na skargę podkreślono, że dokonując wykładni logicznej art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego należy uznać za uzasadnione twierdzenie, że użycie przez ustawodawcę partykuły „może” nie nadaje temu przepisowi cech obligatoryjności, gdyż zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego (Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2002, str. 209) „może” – to partykuła nadająca całej wypowiedzi lub jej części odcień przypuszczenia, ewentualności w wyborze, wahania, wątpliwości, osłabienia.

Nadto powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale Izby Cywilnej z dnia 15 listopada 2001 r. III CZP 66/2001 (Wokanda 2002/5 str. 1 Rzeczpospolita 2001/277 str. C2 Biuletyn Sądu Najwyższego 2001/11 str. 14 Monitor Prawniczy 2002/3 str. 101 Jurysta 2002/1 str. 27 OSNC 2002/9 poz. 109 Monitor Prawniczy 2002/14 str. 660 Prawo Gospodarcze 2002/10 str. 21) organ, który podjął zaskarżoną uchwałę wskazał, że jeżeli Sąd Najwyższy pozostawił w gestii gminy „zakwalifikowanie” danej osoby, jako tej, której na podstawie zasad współżycia społecznego uzasadnionym byłoby przydzielenie prawa do lokalu socjalnego oraz skoro Sąd Najwyższy wskazuje na konieczność dokonywania wykładni w procesie stosowania ustawy o ochronie praw lokatorów, to tym bardziej nie jest niedopuszczalne rozwiązanie zastosowane przez Radę Miejską w (.....) w § 3 ust. 2 uchwały. Nie można przecież wykluczyć sytuacji, kiedy w wyniku zdarzenia losowego (np. pożar lokalu mieszkalnego) zachodzi konieczność przydzielenia prawa do lokalu socjalnego osobie, której dochód przekracza w nieznacznym stopniu kryterium dochodowe określone w uchwale.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego zapisu § 25 ust. 4 zaskarżonej uchwały podano, że wskazuje on, iż gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Nie wyklucza to jednak w żadnym wypadku uprawnienia gminy do uregulowania zasad wynajmowania lokali mieszkalnych w nowo wybudowanych przez gminę budynkach mieszkalnych. Z kolei tok rozumowania przyjęty przez organ nadzoru klóci się w całej rozciągłości z literalnym brzmieniem art. 21 ust. 1 pkt 2, jak też art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Mieszanie przez organ nadzoru pojęć, co jest obowiązkiem gminy, a co jej uprawnieniem i wyciąganie wniosku, że jedynie to, co jest obowiązkiem może stanowić przedmiot działalności gminy jest niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym i porządkiem ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej. Interpretacja zaprezentowana przez Wojewodę Dolnośląskiego prowadzić musi zdaniem Gminy Miejskiej (.....) do wniosku, że członkami wspólnoty samorządowej Gminy Miasto (.....) są tylko osoby o niskich dochodach, co jest oczywistą nieprawdą.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, przy czym kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Cytowana ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadza innych kryteriów poza zgodnością z przepisami prawa podjętej uchwały lub aktu, o których mowa w art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6. W świetle art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, stwierdza ich nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenia ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią

takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalania.

Przedmiotem regulacji zaskarżonej uchwały są zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto (.....). W podstawie prawnej owej uchwały podano, że została ona podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U, Nr 71, poz. 733 z późn. zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Wskazać należy, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Z przepisu tego wynika, że akty prawa miejscowego muszą być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemywania kompetencji. Ponadto dodać należy, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Powyższe zasady obowiązujące w polskim systemie prawnym potwierdził także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. K 25/99 (OTK 2000/5/141). Wykroczenie przez organ stanowiący gminy poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu prawa miejscowego, jak również podjęcie przepisu prawa miejscowego z istotnym naruszeniem prawa stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością przepisu prawa miejscowego.

Odnosząc powyższe rozważania do stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy wskazać należy, że zapis § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza treść art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W § 3 ust. 2 owej uchwały postanowiono, że w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach Prezydent Miasta (.....) może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego z innymi osobami niż określone w ust. 1 pkt 2, o ile jest to uzasadnione interesem społeczności lokalnej, jednak po uzyskaniu opinii odpowiedniej Komisji Rady Miejskiej i Społecznej Komisji Mieszkaniowej. W zapisie tym Rada wprowadziła dodatkowe, nieznajdujące oparcia w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, kryterium interesu społeczności lokalnej jako kryterium uzasadniającym przyznanie prawa do lokalu socjalnego. W myśl art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do innego lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. W przepisie tym ustawodawca dokładnie określił kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne. W tej sytuacji kryterium interesu społeczności lokalnej, jako niewymienione w wyżej wymienionym przepisie ustawy, nie może być podstawą przyznania lokalu socjalnego dla osób niespełniających jednocześnie przesłanek ustawowych, tj. braku tytułu prawnego do lokalu oraz odpowiedniego kryterium dochodowego.

Bez znaczenia w sprawie jest dla oceny zgodności § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały z przepisem art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego poddanie przez Radę Miejską w (.....) „procesu decyzyjnego” w tym zakresie odpowiedniej Komisji Rady Miejskiej oraz Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Użycie przez ustawodawcę w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego słowa „może” nie oznacza dowolności lecz przyzwolenie zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z osobą spełniającą jednocześnie kryteria określone w art. 23 ust. 2 ustawy. Powołane w odpowiedzi na skargę orzeczenia Sądu Najwyższego o tyle są nietrafne, że podjęte zostały w sprawach cywilnych i odwołują się do zasad współżycia społecznego, nieznanych prawu administracyjnemu.

Zapis § 25 ust. 4 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym w przypadku niewyłonienia najemcy w przetargu ograniczonym, lokal może być najęty w drodze przetargu nieograniczonego, w sposób istotny narusza treść § 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Z przepisu art. 4 owej ustawy wynika, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Gmina na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gmina wykonuje powyższe zadania wykorzystując zasób gminy, W przepisie tym ustawodawca zawęził krąg osób, którym gmina przyznaje lokale z mieszkaniowego zasobu gminy wyłącznie do osób o niskich dochodach. Zważyć należy, że zapis uchwały dotyczący wynajmowania lokali w drodze przetargu nieograniczonego umożliwi również innym osobom niż te o niskich dochodach wynajmowanie lokali z mieszka-

niowego zasobu gminy. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że w konsekwencji doprowadzi do sytuacji, gdy bez względu na wysokość dochodu będą wynajmowane lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w odpowiedzi na skargę wskazać należy, że co prawda zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, lecz z przepisu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wynika, że gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie gospodarstw domowych o niskich dochodach, a nie wszystkich gospodarstw domowych niezależnie od dochodów. Przepis ten określa granice gospodarowania przez gminę lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W tej sytuacji nie można uznać, że organ nadzoru, domagając się stwierdzenia nieważności § 25 ust. 4 zaskarżonej uchwały, narusza swoje uprawnienia nadzorcze.

Mając powyższe na uwadze Sąd – na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – stwierdził nieważność § 3 ust. 2 oraz § 25 ust. 4 zaskarżonej uchwały.

## 3580

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 25 kwietnia 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA – Henryk Ożóg  
Sędzia NSA – Tadeusz Kuczyński  
Sędzia WSA – Lidia Serwiniowska (spr.)  
Protokolant – Anna Rudzińska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 25 kwietnia 2007 r. przy udziale Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu (.....) sprawy ze skargi Wojewody (.....) na uchwałę Rady Miejskiej w (.....) z dnia (.....) Nr (.....) w przedmiocie zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej

- I. stwierdza nieważność § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy (.....) na rzecz Wojewody (.....) kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;
- III. orzeka, że uchwała w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu.

### UZASADNIENIE

W skardze z dnia 29 grudnia 2006 r. Wojewoda (.....) na podstawie art. 93 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 uchwały Nr (.....) Rady Miejskiej w (.....) z dnia (.....) w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, bowiem został podjęty z istotnym naruszeniem art. 96 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 z zm.).

Podstawą prawną wskazanej uchwały jest m.in. art. 96 ust. 2 i 4 ustawy, który stanowi:

- „2. Wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub w całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.
4. Rada gminy określa w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych”.

W § 3 ust. 2 wskazanej uchwały postanowiono, że wysokość kwoty podlegającej zwrotowi, okres spłaty, wysokość rat, oraz termin rozpoczęcia spłaty ustalane są każdorazowo w decyzji o przyznaniu świadczenia na podstawie wywiadu środowiskowego, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości finansowych rodziny, z zastrzeżeniem ust. 3".

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, iż o elementach konstytutywnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądza ustawa o pomocy społecznej oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z zm.).

Na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, w ramach procesu stosowania prawa, konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych.

Rada gminy nie posiada kompetencji do ustalania, w ramach określania zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, obligatoryjnych elementów decyzji. Stanowi to, nie budzące wątpliwości, przekroczenie kompetencji własnej (określonej w art. 96 ust. 4 ustawy) a zarazem naruszenie uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami.

Organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do ustalania treści decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów – kierownik ośrodka pomocy społecznej, w ramach instytucji uznania administracyjnego, opierając się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców.

Dodatkowo organ nadzoru odwołał się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażonego w wyroku z dnia 23 lutego 2000 r. (sygn. akt IV SA/Wr 26/00/).

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w (.....) wniosła o jej oddalenie argumentując, iż intencją Rady było określenie takich zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, które uwzględniają różne sytuacje faktyczne (materialne, bytowe i rodzinne osób uprawnionych) oraz ewentualne zdarzenia losowe, unikając jednocześnie określenia w sposób kazuistyczny trybu spłaty kwot przyznanej pomocy np. w okresie 12 miesięcy, w kwocie wynoszącej 1/12 kwoty spłaty, z datą rozpoczęcia spłaty w miesiącu następującym po udzieleniu pomocy.

Zdaniem Rady Miejskiej niezasadny jest zarzut organu nadzoru, iż w § 3 ust. 2 uchwały wykroczyła ona poza swoje kompetencje ustalając treść decyzji administracyjnej. W treści tego przepisu Rada wskazała bowiem, iż sprawy związane z określeniem wysokości kwot podlegających zwrotowi, okresem spłaty, wysokością rat oraz terminem rozpoczęcia spłat rozstrzygane być muszą – przez uprawniony organ – z uwzględnieniem możliwości finansowych uprawnionego oraz ustaleń wynikających z przeprowadzanego wywiadu środowiskowego. Niezależnie od powyższego podniesiono, iż zgodnie z art. 107 § 2 kpa przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinny określać decyzję.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. Nr 153, poz. 1270) sądy administracyjne powołane zostały do kontroli działalności administracji publicznej, wyrażającej się – między innymi – w rozpoznaniu skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola ta ma na celu ocenę ich zgodności z prawem.

W skardze organ nadzoru zarzucił, iż Rada Miejska w (.....) podjęła § 3 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.). Organ uchwałodawczy bowiem zakwestionowanym postanowieniem określił obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej. W ocenie organu nadzoru rada nie posiada kompetencji do ustalania treści aktu administracyjnego w sprawach indywidualnych z zakresu pomocy społecznej.

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźnie upoważnienie ustawowe.

Podstawą materialnoprawną uchwały Rady Miejskiej w (.....) Nr (.....) z dnia (.....) stanowi przepis art. 96 ust. 2 i 4 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu „2. wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

4. Rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o którym mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych”.

Z treści przytoczonego przepisu art. 96 ust. 4 ustawy wynika jednocześnie, że organ stanowiący podejmuje uchwały w sprawie „zasad”.

Dla prawidłowego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy wydaje się słusznym wyjaśnić pojęcie „zasady”. Słownik języka polskiego pojęcie zasad interpretuje 1) „to na czym się coś zasadza, opiera; podwalina, oparcie, fundament”.

2. „reguła norma postępowania, prawa podstawowe”. (Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2002; str. 1242).

To słownikowe wyjaśnienie pozwala przyjąć, iż w pojęciu „zasad” zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej nie mieści się w ustalaniu składników decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach.

Ustawodawca unormował w Kodeksie postępowania administracyjnego obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej.

Przepisy Rozdziału 7 ustawy o pomocy społecznej regulujące postępowanie w sprawach świadczeń z pomocy społecznej stanowią regulację szczególną do k.p.a. – powinny być pomocne przy wydawaniu decyzji administracyjnej z pomocy społecznej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w (.....) podniosła, iż zgodnie z art. 107 § 2 kpa przepisy szczególnie mogą określać także inne składniki, które powinna określać decyzja.

Odnosząc się do powyższego argumentu należy wskazać, iż norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (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 z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05).

Dotąd powiedziane pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w (.....) podjęła zakwestionowany § 3 ust. 2 uchwały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co z kolei stanowi istotne naruszenie prawa.

Stąd też na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 wyżej powołanej ustawy.

Sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania § 3 ust. 2 uchwały w oparciu o przepis art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu /.../.

**3581**

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 30 maja 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Sędziowie	Sędzia WSA Lidia Lerwiniowska (sprawozdawca) Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Iłków
Protokolant	Robert Hubacz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 18 maja 2007 r. sprawy ze skargi Wojewody (.....) na uchwałę Rady Miejskiej w (.....) z dnia (.....) nr (.....) w przedmiocie opłat za świadczenia przedszkoli i zespołów przed-szkolno-żłobkowych

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasadza na rzecz Wojewody (.....) kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści) złotych) od Gminy (.....) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;**
- III. wstrzymuje wykonanie zaskarżonego aktu.**

**UZASADNIENIE**

Na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), art. 2 ust. 1 pkt 7 i art. 34b ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Rada Miejska w Kłodzku podjęła w dniu 26 października 2006 r. uchwałę nr LX/463/2006 w sprawie opłat za świadczenia przedszkoli i zespołów przedszkolno-żłobkowych.

W niniejszej uchwale Rada uchwaliła następujące zapisy:

„§ 1. Uchwała dotyczy przedszkoli publicznych i zespołów przedszkolno-żłobkowych prowadzonych przez Gminę Miejską Kłodzko.

§ 2.1. Ustala się następujące opłaty miesięczne za świadczenia w przedszkolach i zespołach przedszkolno-żłobkowych: 1) Przedszkole nr 3, Kłodzko ul. Warty 6 – 107,00 zł. 2) Przedszkole nr 4, Kłodzko ul. Bohaterów Getta 9 – 107,00 zł. 3) Zespół Przedszkolno-Żłobkowy nr 1, Kłodzko ul. Grunwaldzka 6 – 107,00 zł. 4) Zespół Przedszkolno-Żłobkowy nr 2, Kłodzko ul. Bohaterów Getta 4 – 107,00 zł. 2. Opłaty podlegają waloryzacji o przewidywany wskaźnik inflacji przyjęty do projektu budżetu na dany rok kalendarzowy.

§ 3. Wysokość opłaty, o której mowa w § 2, ponoszą rodzice dzieci korzystających z przedszkola w zakresie większym niż podstawy programowe.

§ 4. Wysokość opłaty ulega zmniejszeniu: a) o 50% na drugie dziecko uczęszczające do przedszkola lub grupy żłobkowej w zespole przedszkolno-żłobkowym, b) o 90% na trzecie dziecko uczęszczające do przedszkola lub grupy żłobkowej w zespole przedszkolno-żłobkowym.

§ 5. Uchyła się uchwałę nr XLIV/363/2005 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie opłat za świadczenia przedszkoli i zespołów przedszkolno-żłobkowych.

§ 6. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Kłodzka.

§ 7. Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2007 r.”.

Uzasadniając jej podjęcie Rada Miejska w Kłodzku wskazała, że finansowanie przedszkoli publicznych gmina realizuje z dochodów własnych. Wysokość opłaty stałej obecnie we wszystkich przedszkolach publicznych i zespołach przedszkolno-żłobkowych wynosi 105,00 zł. Aby ustalić realne wpływy do budżetu na rok 2007 z tytułu opłat za świadczenia w przedszkolach i zespołach przedszkolno-żłobkowych proponuje się zmianę opłaty o przewidywany wskaźnik inflacji przyjęty do projektu budżetu na 2007 r., który wynosi 1,5%.

Przyjmując powyższy wskaźnik opłata stała winna od 1 stycznia 2007 r. wynosić 107 zł.

Pismem z dnia 2 lutego 2007 r. Nr (.....) Wojewody (.....) w oparciu o art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 61 § 2 pkt 3 i art. 119 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności wyżej wskazanej uchwały.

Uzasadniając swe żądanie podał, że w toku badania jej legalności stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkoli specjalnych, szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin.

Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki;
- 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych (ust. 7 art. 5).

W myśl art. 5a ustawy o systemie oświaty:

zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego finansowane są na zasadach określonych w odrębnych ustawach (ust. 1).

Zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym:

- 1) gmin – w przedszkolach oraz szkołach, o których mowa w art. 5 ust. 5;
- 2) powiatów – w szkołach i placówkach, o których mowa w art. 5 ust. 5a;
- 3) samorządów województw – w szkołach, placówkach, zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz kolegiach pracowników służb społecznych, o których mowa w art. 5 ust. 6 (ust. 2).

Zadaniem oświatowym gminy jest także zapewnienie dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego, o której mowa w art. 94a ust. 4 (ust. 2a).



Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (ust. 3).

Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy. Art. 6 tej ustawy określa przedszkole publiczne jako przedszkole, które: 1) prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego; 2) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności; 3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach. Dodatkowo według § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin.

Z kolei zgodnie z zasadą ekwiwalentności świadczeń opłatę wnosi się za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową. Ustawodawca nie przewidział jakiegokolwiek stałej opłaty, w tym także miesięcznej, za korzystanie ze świadczeń przedszkoli czy zespołów przedszkolno-żłobkowych. Kompetencją rady jest jedynie ustalenie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową.

Stanowisko takie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1250/03 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 916/04.

Art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Z kolei art. 8 Konstytucji stwierdza, iż jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Realizując kompetencję organ stanowiący musi, więc ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Nacelną 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może.

W tym stanie rzeczy należy uznać skargę za zasadną i celową.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie wskazując, iż podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały był art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Przepis ten pozwala organowi stanowiącemu gminy ustalać opłaty miesięczne za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego określoną w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (...) (Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.).

Ustalona przez Radę opłata przeznaczona jest na częściowe pokrycie kosztów przygotowania posiłków, tj. funduszu płac personelu kuchennego, intendenci oraz częściowego funduszu płac woźnych oddziałowych.

Z przygotowanych posiłków korzystają dzieci, które przebywają w przedszkolu ponad 5 godzin dziennie.

Zdaniem Gminy Miejskiej (.....), zaskarżona uchwała nie narusza więc obowiązujących przepisów. Podejmując tę uchwałę Rada Miejska działała w granicach swoich uprawnień.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, przy czym kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądowniczo-administracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Cytowana ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadza innych kryteriów poza zgodnością z przepisami prawa podjętej uchwały lub aktu, o których mowa w art. 3 § 1 i 2 pkt 5 i 6. W świetle art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, stwierdza ich nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenia ich nieważności.

W dniu (.....) Rada miejska w (.....) podjęła uchwałę Nr (.....) w sprawie opłat za świadczenia przedszkoli i zespołów przedszkolno-żłobkowych. W podstawie prawnej tej uchwały powołano art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), art. 2 ust. 1 pkt 7 i art. 34b ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Powyższej uchwale Wojewoda (.....) postawił zarzut naruszenia przepisu art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W myśl art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych – organy prowadzące te przedszkola, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1.

W przepisie art. 6 tej ustawy ustawodawca określił, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które między innymi prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Wskazana wyżej podstawa programowa wynosi zaś nie mniej niż 5 godzin, co wynika z § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624).

W niniejszej sprawie istotne naruszenie prawa polega na braku wykazania przez organ uchwałodawczy, że przedszkole prowadzi nauczanie i wychowanie ponad wymagane minimum programowe, czego konsekwencją jest ustalona w zaskarżonej uchwale opłata.

Otóż, niewątpliwym jest, że rada gminy nie może ustalać w uchwale opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, gdyż mieszczące się w tym zakresie świadczenia są bezpłatne.

Jednak w sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia to minimum przekraczające ustala się opłatę. Niemniej jednak wówczas należy szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana, co się na opłacane świadczenie składa. Sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty choćby na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona.

Rada Miejska zobowiązana była wyraźnie określić, co mieści się w ramach oferowanego świadczenia, tzn. co proponowane jest w zamian za uiszczenie opłaty. Trudno bowiem żądać opłaty za coś bliżej nieokreślonego. Podkreślić przy tym trzeba, że uprawnienia do jej ustalenia nie można kojarzyć z dowolnością ani stałością.

Tymczasem z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika jedynie, iż przyczyną ustalenia opłaty było podłoże ekonomiczne (finansowe), tj. ustalenie realnego wpływu do budżetu gminy na rok 2007 z tytułu opłat za świadczenia w przedszkolach i zespołach przedszkolno-żłobkowych.

Reasumując wskazać należy, że podejmując zakwestionowaną przez organ nadzoru uchwałę Rada Miejska (.....) dopuściła się istotnego naruszenia prawa, polegającego na braku wykazania, że realizując program wychowania przedszkolnego wykracza się poza jego ramy i z tego tytułu żąda uiszczenia opłaty za dodatkowe świadczenia z tym związane.

Mając powyższe na uwadze Sąd – na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Punkt III wyroku znajduje uzasadnienie w art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaś o kosztach orzeczone na podstawie art. 200 tej ustawy.

**3582****WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 6 czerwca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spraw.)
Sędziowie	WSA Anna Siedlecka NSA Andrzej Wawrzyniak
Protokolant	Kinga Kręc

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 czerwca 2007 r. sprawy ze skargi (.....) na uchwałę Rady Miejskiej w (.....) z dnia (.....) Nr (.....) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki nr 3 AM-37 przy ulicy Oleśnickiej w Oławie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej (.....) na rzecz skarżącego kwotę 300 (trzysta) zł tytułem zwrotu uiszczonych wpisów..**

**UZASADNIENIE**

W dniu 30 maja 2005 r. Rada Miejskiej (.....) podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) uchwałę Nr XL/292/05 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu działki nr 3 AM-37 przy ulicy Oleśnickiej w (.....).

Pismem z dnia 10 października 2006 r. A. B. wezwał, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Radę Miejską w (.....) do usunięcia naruszenia prawa w związku z podjęciem powyższej uchwały. W wyniku jego rozpatrzenia organ podjął uchwałę Nr III/23/06 z dnia 15 grudnia 2006 r., którą stwierdził, że kwestionowana przez A. B. uchwała nie narusza prawa, wobec czego nie ma podstaw do jej uchylecia.

Uchwała Rady Miejskiej w Oławie z dnia 30 maja 2005 r. Nr (.....) stała się przedmiotem skargi A. B. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w której skarżący zarzucił rażące naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 5, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., polegające na włączeniu w obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego terenu działki nr 3, AM-37, obręb Oława działki nr 4, stanowiącą gminną drogą dojazdową m.in. do nieruchomości skarżącego, którą jest działka 11/2, zabudowana budynkiem mieszkalnym jednorodzinny w zabudowie zespolonej, przy ul. Oleśnickiej 13, oraz dopuszczenie realizacji inwestycji mogących pogorszyć warunki środowiskowe zamieszkania skarżącego. Wskazując na powyższe uchybienie strona wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Uzasadniając skargę A. B. podniósł, iż jego interes prawny w kwestionowaniu przedmiotowej uchwały wynika z faktu, iż jest on właścicielem nieruchomości mieszkaniowej położonej przy ul. Oleśnickiej 13 w Oławie, inwestuje w tą nieruchomość, tak aby zaspokajała potrzeby jego rodziny. Wskazał również, iż w uchwale z dnia 15 grudnia 2006 r. Nr (.....) brak jest merytorycznego ustosunkowania się do zarzutów skarżącego, podstaw prawnych, które uzasadniałyby stanowisko organu. Ponadto uzasadnienie jest podpisane przez Burmistrza Miasta (.....) – organu niewłaściwego w sprawie.

Przedmiotem skarżonej uchwały jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu działki nr 3 AM-37 przy ulicy Oleśnickiej w (.....). Zgodnie z treścią ww. uchwały miejscowym planem zagospodarowania jest: część tekstowa planu stanowiąca treść uchwały, część graficzna sporządzona z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych, zawierająca rysunek planu w skali 1:1000, rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz rozstrzygnięcia o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz o zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. W § 3 tej uchwały ustalono przeznaczenie terenu jako terenu zabudowy usługowej oznaczonej na rysunku planu symbolem „U”. W ramach przeznaczenia plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza lokalizację obiektów i urządzeń obsługi komunikacji, w tym m.in. stację paliw gazowych wraz z budynkami usługowymi dla potrzeb handlu i gastronomii o powierzchni sprzedaży nie większej niż 1000 m<sup>2</sup>. Dopuszczono lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej.

Ponadto skarżący wskazał, iż stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, którego to wy-

mogą nie zachowano w opisywanym przypadku. Część graficzna przedmiotowego planu zawiera w ramach obszaru opracowania oprócz działki nr 3 również działkę nr 4, która stanowi własność Gminy Miejskiej (.....) i jest drogą komunalną, dojazdową do trzech nieruchomości położonych przy ul. Oleśnickiej (nr 11/2 i 11/3 zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi w zabudowie zespolonej – poprzez drogę wewnętrzną stanowiącą działkę nr 11/1, oraz do działki nr 11/5 – niezabudowanej). Część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki nr 3 w oczywisty sposób uchybia wymogom ww. przepisów, ponieważ nie określono granic terenów o różnym przeznaczeniu, tj. drogi publicznej, stanowiącej działkę nr 4, i terenu działki nr 3 przeznaczonej pod tereny zabudowy usługowej. Stanowi to – zdaniem skarżącego – naruszenie jego interesu prawnego i uprawnień poprzez objęcie planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego drogi dojazdowej do jego nieruchomości, zlokalizowanej na działce nr 11/2. Jednocześnie w dalszej części uchwały nie ustala się innych warunków dostępu i dróg dojazdowych do nieruchomości skarżącego, pozbawiając go w ten sposób dostępu do drogi publicznej. Stan taki narusza art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, które stanowią, że Rzeczpospolita Polska chroni własność oraz że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Konsekwencją tak uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki nr 3 jest projekt zagospodarowania stacji paliw płynnych niezgodnego z przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu przy ul. Oleśnickiej na ww. działce, który uwzględniając zjazd z drogi wojewódzkiej nr 396 do stacji paliw, nie uwzględnia zjazdu z drogi wojewódzkiej na istniejącą od czasów osadnictwa polskiego na tych terenach po II wojnie światowej drogą dojazdową (obecnie jest to działka nr 4) m.in. do nieruchomości skarżącego przy ul. Oleśnickiej 13. Zdaniem strony, utrzymanie w obrocie prawnym skarżonej uchwały spowoduje taki stan, że kilka nieruchomości, które od kilku dziesięcioleci mając dostęp do drogi publicznej, w obecnym stanie zostaną tego dostępu pozbawione. Jest to niezgodne z wymogami art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), który stanowi, że każda nieruchomość musi mieć dostęp do drogi publicznej. Nadto skarżący podniósł, iż w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki nr 3, polegającą na wprowadzeniu na teren usług z dopuszczeniem lokalizacji obiektów i urzędzeń obsługi komunikacji, w tym m.in. stacji paliw gazowych wraz z budynkiem usługowym dla potrzeb handlu i gastronomii o powierzchni sprzedaży nie większej niż 1000 m<sup>2</sup> oraz faktyczną realizacją na tym terenie stacji paliw płynnych – inwestycji niezgodnej z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tego terenu – nastąpi wielka marginalizacja i środowiskowa degradacja nieruchomości mieszkaniowych w bezpośrednim sąsiedztwie projektowanej stacji paliw, w tym nieruchomości skarżącego. Zdaniem skarżącego lokalizacja stacji paliw jest zaś naruszeniem zasady zrównoważonego rozwoju, która jest zasadą zapewniającą ochronę środowiska, o której mówi art. 5 Konstytucji RP. Stan taki stoi również w sprzeczności z wymogami art. 68 ust. 4 ustawy zasadniczej, który stanowi, że władze publiczne są zobowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Ponadto uchwała Rady Miejskiej w (.....) z dnia 30 maja 2005 r. (.....) nie określa obowiązujących wymogów w sprawie sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów. Teren działki nr 3, AM-37 przy ul. Oleśnickiej w (.....) stanowi wyznaczony obszar Natura 2000 – Grądy Odrzańskie, który jest terenem specjalnej ochrony ptaków. Obszar ten wyznaczony został rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2312). Wobec tych okoliczności zaskarżona uchwała jako sprzeczna z prawem winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Oława (.....) wniósł o jej oddalenie w całości jako bezzasadną. Organ ponadto wskazał, iż zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego nr 144 z dnia 8 sierpnia 2005 r., poz. 2858, a treść uchwały wraz z rysunkiem planu przed skierowaniem do druku jest weryfikowana pod względem merytorycznym oraz formalno-prawnym, odpowiednio przez Wydział Rozwoju Regionalnego oraz Wydział Prawny i Nadzoru Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Nie stwierdziły one żadnych uchybień zarówno w przeprowadzonej procedurze jak i w rozwiązaniu planistycznym. Do projektu planu została sporządzona ekofizjografia, ocena skutków finansowych uchwalenia planu oraz prognoza wpływu ustaleń planu na środowisko.

Odnosząc się do uwag A. B. organ stwierdził, że włączenie drogi publicznej (dz. nr 4 AM-37) w obszar opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stanowi w żaden sposób ograniczenia dostępu do tej drogi gminnej. Korzystanie z drogi publicznej reguluje ustawa o drogach publicznych i kodeks drogowy. Inwestycja nie wpłynie na pogorszenie warunków środowiskowych – co potwierdzone zostało w „prognozie wpływu ustaleń planu na środowisko” oraz opinia Wojewody Dolnośląskiego odnośnie braku negatywnego wpływu planowanego przedsięwzięcia na Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków „Grądy Odrzańskie” i na obszar Natura 2000 – z uwagi na charakter inwestycji i ograniczony zasięg oddziaływania. Ponadto projekt planu miejscowego został pozytywnie zaopiniowany i uzgodniony przez właściwe organy i instytucje, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W obowiązującym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta (.....), jak również w planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta (.....), uchwalonym w 1994 r. i obowiązującym do końca 2003 r., teren zamierzonej inwestycji położony był w obszarze przyulicznej strefy koncentracji usług, obejmującej większość terenów przyległych do ul. Oleśnickiej. Każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustala przeznaczenie terenów oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy.

Nie narzuca on rozwiązań technicznych inwestycji, które zostaną przyjęte na etapie sporządzenia projektu budowlanego w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz norm technicznych w zakresie wynikającym z rodzaju i specyfiki inwestycji.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawowy zakres kompetencji kontrolnych sądów administracyjnych ograniczony zatem został wyłącznie do oceny legalności, co oznacza, że Sąd nie bada kontrolowanych aktów i czynności pod względem celowości lub słuszności. Należy przy tym zauważyć, że przy czynnościach kontrolnych, Sąd związany jest stanem faktycznym i prawnym istniejącym w dniu podjęcia zaskarżonego aktu.

Z ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) wynika zaś, że przedmiotowy zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje, między innymi, orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 przywołanej ustawy). Natomiast po myśli art. 134 tej ustawy, Sąd nie jest związany granicami skargi, co oznacza, że ma prawo, a nawet obowiązek, wziąć pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze.

Uwzględniając powyższe założenia, zważyć należy, że skarga w rozpatrywanej sprawie została złożona na podstawie przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Stosownie do treści tego przepisu, skargę na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone daną uchwałą lub zarządzeniem.

Przesłanki skutecznego wniesienia skargi są zatem uwarunkowane następującymi okolicznościami: po pierwsze - zaskarżony akt musi dotyczyć sfery administracji publicznej, po drugie musi nie tylko dotyczyć interesu prawnego, ale również naruszać interes prawny lub uprawnienie skarżącego, po trzecie – musi być poprzedzone wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa.

Z treści przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika więc w sposób jednoznaczny, że uprawnienie do wniesienia skargi na jego podstawie, przysługuje wyłącznie temu podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. W orzecnictwie podkreśla się, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone (tak np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2004 r. OSK 476/04; ONSA i WSA 2005/1/2). Osoba skarżąca musi zatem wykazać „naruszenie” interesu prawnego polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś sytuacją faktyczną). Taki związek musiałby istnieć w chwili wprowadzenia w życie danego aktu i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych – mających oparcie w przepisach prawa materialnego – uprawnień (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2001 r., sygn. akt II SA 1410/01).

W rozpoznawanej sprawie skarżący swój interes prawny wywodzi z przysługującego prawa własności nieruchomości sąsiedniej wobec nieruchomości objętych ustaleniami kwestionowanego planu zagospodarowania przestrzennego, a naruszenia tego interesu dopatruje się w ograniczeniu sposobu korzystania z własnej nieruchomości poprzez włączenie do obszaru objętego planem działki nr 4, stanowiącej gminną drogą dojazdową do m.in. działki skarżącego, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny. Ponadto realizacja dopuszczalnych inwestycji na działce nr 3 i 4 pogorszy warunki środowiskowe zamieszkania skarżącego.

Przedstawione zarzuty zdaniem Sądu dowodzą, że interes prawny skarżącego został naruszony. Niewątpliwie bowiem każda regulacja zawarta w planie miejscowym, prowadząca w jakiś sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej (nawet w przyszłości), której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować, prowadzi do naruszenia uprawnień właścicielskich, chronionych art. 140 k.c. Wobec zarzutów stawianych w skardze należy więc uznać, że przesłanka ta została spełniona. Bezskuteczne okazało się również wezwanie właściwego organu gminy do usunięcia zarzucanego naruszenia interesu, co z kolei, w świetle powołanej wyżej normy art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza, że zaistniały warunki do kontroli legalności kwestionowanej w skardze uchwały Rady Miejskiej w (...).

Zaskarżona uchwała może być wyeliminowana z obrotu prawnego, jeżeli wraz z naruszeniem interesu prawnego dojdzie do naruszenia norm prawa materialnego albo procesowego. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, które związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, nakłada bowiem na Sąd obowiązek uwzględnienia skargi. Obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy dochodzi do naruszenia interesu prawnego lub obowiązku skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem i w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego /art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zago-

spodarowaniu przestrzennym/, w ramach którego rada gminy ustala w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy.

W niniejszej sprawie nie budzi żadnych wątpliwości fakt, że skarżona uchwała z dnia 30 maja 2005 r. dotycząca uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki nr 3, AM-37 przy ul. Oleśnickiej w (.....) i taki jej zakres podano w tytule uchwały oraz w § 1 ust. 1 uchwały. W § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały stwierdza się, że miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest:

- 1) część tekstowa planu stanowiąca treść uchwały,
- 2) część graficzna sporządzona z wykorzystywaniem urzędowych kopii map zasadniczych zawierająca rysunek planu w skali 1:1000 – załącznik nr 1.

Tymczasem z powyższego załącznika nr 1 ewidentnie wynika, że granice terenu objętego planem obejmują także działkę nr 4, stanowiącą drogę gminną (patrz: Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego Nr 144, poz. 2858 z 2005 r). Takie same granice terenu objętego planem widnieją na załącznikach graficznych do uchwały Rady Miejskiej w (.....) z dnia 29 kwietnia 2004 r. Nr XXII/169/04 o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu działki Nr 3 AM-37 w (.....) przy ul. Oleśnickiej, a także przy wszystkich uzgodnieniach z właściwymi organami. Takiej sytuacji nie kwestionuje organ, albowiem w odpowiedzi na skargę z dnia 31 stycznia 2007 r. Zastępca Burmistrza (.....) stwierdza wyraźnie, co następuje: „Odnosząc się do uwag Pana A. B. stwierdzić należy, że włączenie drogi publicznej (dz. nr 4 AM-37) w obszar opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stanowi w żaden sposób ograniczenia dostępu do tej drogi gminnej ...”. Dlatego całkowicie niezrozumiałe jest w tej sytuacji dostarczenie na żądanie Sądu zamiast oryginału załącznika graficznego nr 1 do skarżonej uchwały – uchwałę z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu z załącznikiem nr 1, gdzie zaznaczono kolorowo tylko działkę nr 3. Nie może jednak ten fakt zmienić przedstawionych wcześniej ustaleń Sądu.

Tymczasem przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) stanowią, że rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 1, 2 i 8 cyt. ustawy). W art. 16 ust. 2 tejże ustawy stanowi się, że minister właściwy do spraw budownictwa gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w **części tekstowej i graficznej** (podkr. Sądu). Zgodnie z art. 20 ust. 1 cyt. ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. **Część tekstowa** planu stanowi treść uchwały, **część graficzna** oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (podkr. Sądu).

W świetle przytoczonych wyżej przepisów art. 14 ust. 1, 2 i 8, art. 16 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi całość składającą się z części tekstowej (treść uchwały) i integralnej jej części w formie graficznej.

W związku z powyższym ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną w odniesieniu do oznaczenia granic obszaru objętego planem miejscowym narusza zasady sporządzenia planu miejscowego opisane w cytowanych wyżej przepisach i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości po myśli art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Tego rodzaju wada nie pozwala uchwałę wykonać.

W tej sytuacji w oparciu o przepisy art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. ppsa orzeczono jak na wstępie.

**3583****WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 4 lipca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Małgorzata Masternak-Kubiak
Sędziowie	Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (spr.)
Protokolant	Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 4 lipca 2007 r. sprawy ze skargi Gminy (.....) na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (.....) z dnia (.....) nr (.....) w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1, 2, 3, 4 i ust. 5 uchwały nr (.....) Rady Miasta i Gminy (.....) z dnia (.....) w sprawie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej

**oddala skargę****UZASADNIENIE**

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia (.....) Nr (.....) wydanym na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Wojewoda (.....) jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, stwierdził nieważność § 4 ust. 1, 2, 3, 4 i ust. 5 uchwały nr (.....) Rady Miasta i Gminy (.....) z dnia (.....) w sprawie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ nadzoru podał, że uchwała w podstawie prawnej wskazuje art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), który stanowi: „1. Niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczą corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określą rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania”.

W toku badania legalności uchwał organ nadzoru stwierdził, iż § 4 ust. 1, 2, 3, 4 i ust. 5 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

W § 4 ust. 1, 2, 3, 4 i ust. 5 uchwały postanowiono:

- „1. W celu racjonalnego i jawnego gospodarowania środkami finansowymi, dyrektorzy (kierownicy) jednostek powołują komisję do rozpatrywania podań nauczycieli o przyznanie zasiłku, zwaną dalej komisją. Zadaniem komisji jest przyjmowanie i opiniowanie wniosków o przyznanie pomocy zdrowotnej.
2. W skład komisji wchodzi:
  - a) jeden przedstawiciel pracodawcy,
  - b) jeden przedstawiciel rady pedagogicznej,
  - c) po jednym przedstawicielu nauczycielskich związków zawodowych.
3. Opinie komisji są podejmowane zwykłą większością głosów.
4. Wnioski i opinie komisji są ewidencjonowane w rejestrze, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.
5. Członkowie komisji składają oświadczenia o tajemnicy danych, osób ubiegających się o przyznanie pomocy zdrowotnej”.

Tym samym Rada Miasta i Gminy (.....) ustanowiła obowiązek powołania szczególnych organów działających w ramach struktury szkół prowadzonych przez Gminę (.....), których zadaniem jest rozpoznawanie i opiniowanie wniosków o przyznanie pomocy zdrowotnej. W skład tychże komisji wchodzić mają przedstawiciele pracodawcy, rady pedagogicznej oraz związków zawodowych.

Wojewoda (.....) stwierdził, że unormowanie powyższe sprzeczne jest z art. 60 ust. 1 pkt 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). W myśl art. 60 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy statut szkoły lub placówki publicznej powinien określać w szczególności organy szkoły lub placówki oraz ich kompetencje. Oznacza to, że powoływanie jakichkolwiek organów w ramach struktury szkoły (poza organami obligatoryjnymi przewidzianymi ustawą) nastąpić może tylko w formie statutu szkoły.

Zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, statut szkoły uchwała rada szkoły. Jeśli zaś organ taki nie występuje w danej szkole, jego kompetencje w tym zakresie przejmują rada pedagogiczna (art. 52 ust. 2 ustawy).

Zatem tylko i wyłącznie te organy mogą kształtować strukturę wewnętrzną organów szkoły w drodze uchwalenia lub zmiany statutu, oczywiście z uwzględnieniem przepisów ustawowych. Rada gminy nie ma w tym zakresie kompetencji za wyjątkiem przypadku podejmowania uchwały w sprawie utworzenia nowej szkoły. Wówczas rada gminy nadaje szkole pierwszy statut w ramach aktu założycielskiego (art. 58 ust. 6 ustawy). Poza tym przypadkiem rada gminy nie może własną uchwałą, bez wyraźnego upoważnienia, tworzyć organów szkoły.

Z uwagi na fakt, że Rada Miasta i Gminy (.....) utworzyła dodatkowe organy w szkołach prowadzonych przez Gminę, działając poza zakresem swoich kompetencji, Organ Nadzoru stwierdził, że regulacja taka narusza przepisy prawa w sposób istotny.

W skardze na to rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Gmina (.....) wniosła o jego uchylenie w całości.

Nadto podniosła, że stosownie do treści art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela rada gminy jako organ prowadzący szkołę określa rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunki i sposób ich przyznawania.

Rada Miasta i Gminy (.....) w ramach powyższej delegacji w dniu 29 marca 2007 r. podjęła uchwałę Nr VI/47/2007, w której zobligowała dyrektorów szkół do powołania komisji do rozpatrywania podań nauczycieli o przyznanie zasiłku (§ 4 uchwały).

Wbrew twierdzeniom zawartym w rozstrzygnięciu nadzorczym komisja, o której mowa powyżej, nie jest organem szkoły w rozumieniu przepisów ustawy o systemie oświaty (organami tymi są dyrektor, rada pedagogiczna i tzw. organy społeczne takie jak: rada rodziców, rada szkoły, czy samorząd uczniowski) i nie pozostaje w związku ze strukturą organizacyjną szkoły, a zatem mogła być powołana uchwałą rady gminy jako organ pomocniczy dyrektora jednostki, który zgodnie z § 2 ust. 3 uchwały dysponuje środkami finansowymi przeznaczonymi na pomoc zdrowotną. Należy też zauważyć, że osobą uprawnioną do podejmowania decyzji o przyznaniu pomocy jest dyrektor, który niewątpliwie jest organem szkoły (§ 4 ust. 6 uchwały). Komisja zaś jest organem dyrektora, która pełni funkcję doradczo-opiniującą.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda (.....) wniósł o jej oddalenie argumentując jak w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Nadto dodał, iż dotychczasowe orzecznictwo organów administracji (Organu Nadzoru) oraz sądów administracyjnych wskazuje na brak prawnie dopuszczalnej możliwości powoływania, w drodze uchwały, organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podmiotów (komisji, zespołów) o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym uczestniczących w realizacji określonych zadań danej jednostki samorządu terytorialnego i mających wpływ na konkretny proces decyzyjny.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 3 uchwały nr (.....) Rady Miasta i Gminy (.....) środkami finansowymi przeznaczonymi na pomoc zdrowotną dla nauczycieli dysponują dyrektorzy (kierownicy) jednostek oświatowych Gminy.

Jak stanowi art. 39 ust. 1 ustawy o systemie oświaty:

„1. Dyrektor szkoły lub placówki w szczególności:

- 1) kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz;
- 2) sprawuje nadzór pedagogiczny, z zastrzeżeniem art. 36 ust. 2;
- 3) sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne;
- 4) realizuje uchwały rady szkoły lub placówki oraz rady pedagogicznej, podjęte w ramach ich kompetencji stanowiących;
- 5) dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki;
- 6) wykonuje inne zadania wynikające z przepisów szczególnych;
- 7) współdziała ze szkołami wyższymi oraz zakładami kształcenia nauczycieli w organizacji praktyk pedagogicznych;
- 8) odpowiada za właściwą organizację i przebieg sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1, przeprowadzanych w szkole lub placówce”.

Ponadto wedle art. 39 ust. 3 i ust. 4 tejże ustawy „dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:

- 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;
- 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;
- 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki.
- 4) Dyrektor szkoły lub placówki w wykonywaniu swoich zadań współpracuje z radą szkoły lub placówki, radą pedagogiczną, rodzicami i samorządem uczniowskim”.



W świetle powyższego, dyrektor jako kierownik zakładu pracy, w sprawach dotyczących treści stosunków pracy nauczycieli zatrudnionych w danej szkole (placówce oświatowej) działa jednoosobowo. Wyjątki od tej zasady określają przepisy prawa powszechnie obowiązującego – ustawy o systemie oświaty (np. art. 39 ust. 3 pkt 3), czy ustawy – Karta Nauczyciela, a realizując powierzone mu zadania, dyrektor szkoły (placówki) współpracuje ze ściśle określonymi ustawowo podmiotami (czy też organami). Powołanie, w strukturze organizacyjnej szkoły, odrębnego podmiotu uczestniczącego w ściśle określony sposób w procedurze przyznawania danego rodzaju świadczeń musi mieć oparcie (podstawę) w przepisie prawa powszechnie obowiązującego.

Prawną możliwość powołania przez organy jednostek samorządu terytorialnego podmiotów opiniodawczo-konsultacyjnych (mających postać komisji, rad, zespołów) przewidują np.:

- art. 48 ustawy o systemie oświaty,
- art. 44b, art. 45 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej,
- art. 4<sup>1</sup> ust. 2 zdanie trzecie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Wbrew twierdzeniom strony skarżącej, ani norma kompetencyjna określona w art. 72 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela, ani żaden inny przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnił organu stanowiącego do nakładania obowiązku powołania przez dyrektorów szkół lub innych gminnych placówek oświatowych przedmiotowego rodzaju komisji.

Komisja opiniodawcza, której celem jest przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy zdrowotnej osobie uprawnionej, nie jest i nie może być organem szkoły. Z tego faktu, inaczej niż stanowi treść skargi, nie można wyprowadzić uprawnienia rady gminy do ustalenia obowiązku powołania opiniodawczego organu dyrektora szkoły lub innej jednostki oświatowej.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola obejmuje zatem materialną i formalną prawidłowość zaskarżonego aktu.

Jako podstawę prawną uchwały, której nieważność stwierdzono zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym, Rada Miasta i Gminy (.....) przyjęła art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), który stanowi, że niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej.

W rozważanej sprawie organ nadzoru uznał, iż § 4 ust. 1, 2, 3, 4 i ust. 5 kontrolowanej przez niego uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, w tym przepisów stanowiących jej podstawę materialnoprawną, a także przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Według Wojewody (.....) powoływanie jakichkolwiek organów w ramach struktury szkoły (poza organami obligatoryjnymi przewidzianymi ustawą) nastąpić może jedynie w formie statutu szkoły. Zaś w myśl art. 50 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, statut szkoły uchwała rada szkoły. Jeśli organ taki nie występuje w danej szkole, jego kompetencje w tym zakresie przejmuje rada pedagogiczna (art. 52 ust. 2 tej ustawy). Rada gminy zaś, poza przypadkiem utworzenia nowej szkoły i nadania jej pierwszego statutu w ramach aktu założycielskiego, nie może bez wyraźnego upoważnienia, własną uchwałą tworzyć organów szkoły, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Możliwość powołania komisji do rozpatrywania podań nauczycieli o przyznanie zasiłku, których zadaniem jest przyjmowanie i opiniowanie wniosków o przyznanie pomocy zdrowotnej, a zatem utworzenia dodatkowych organów w szkołach prowadzonych przez Gminę (.....) nie mieści się w kompetencjach jej Rady.

Nie można natomiast podzielić stanowiska skarżącej Gminy, iż powołana komisja nie pozostaje w związku ze strukturą organizacyjną szkoły, tak więc, mogła zostać powołana uchwałą Rady jako organ pomocniczy dyrektora jednostki. Jest ona bowiem wyraźnie włączona w funkcjonowanie szkoły.

W ocenie Sądu zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza prawa.

Zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą, którą kontynuuje Sąd w tym składzie orzekającym, powoływanie tego rodzaju komisji poza ramami wykraczającymi poza strukturę ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie o samorządzie gminnym może zachodzić wyłącznie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego, określającego ich zadania, kompetencje, skład, a w miarę potrzeby tryb działania. Oznacza to, że ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalania kryteriów i trybu przyznawania świadczenia obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny oraz ustalenie porządku ich przyznawania rozumianego jako system działań uwzględniających ustaloną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. W zakresie pojęciowym „kryteriów i trybu” nie mieści się natomiast kompetencja organu do powoływania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń. Zabieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadziłoby do konieczności rozszerzenia

oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową (wyrok NSA OZ Wrocław z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1948/02, OwSS 2005/3/68).

Dodać przy tym trzeba, iż z unormowań zawartych w art. 39 ustawy o systemie oświaty określających kompetencje dyrektora (kierownika) szkoły (placówki) wynika, iż to w jaki sposób, w jakim kształcie organizacyjnym realizuje on ciążące na nim, wynikające z przepisów prawa obowiązki, pozostawić należy jego uznaniu.

Wobec powyższego, stosownie do art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), orzeczono jak w sentencji wyroku.

---

Egzemplarze bieżące i z lat ubiegłych oraz załączniki można nabywać:

1) w punktach sprzedaży:

- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-64-74,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Jeleniej Górze, 58-506 Jelenia Góra, ul. Wiejska 29, tel. 0-75/764-72-99,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Legnicy, 59-220 Legnica, ul. F. Skarbka 3, tel. 0-76/856-08-00 w. 401,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Wałbrzychu, 58-300 Wałbrzych, ul. Słowackiego 23a–24, tel. 0-74/849-40-70,

2) w przypadku prenumeraty, na podstawie nadesłanego zamówienia w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-62-02.

Zbiory Dziennika Urzędowego wraz ze skorowidzami wyłożone są do powszechnego wglądu w Bibliotece Urzędowej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław, tel. 0-71/340-62-54. Treść wydawanych dzienników dostępna jest w Internecie na stronie: <http://www.duw.pl/dzienn.htm>

---

**Wydawca:** Wojewoda Dolnośląski

**Redakcja:** Wydział Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego,

Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Dolnośląskiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-66-21

**Skład, druk i rozpowszechnianie:** Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu – Zakład Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

**Dystrybucja:** tel. 0-71/340-62-02

---

Tłoczono z polecenia Wojewody Dolnośląskiego  
w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu  
50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1